Die Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland

Geschichtliche Entwicklung und inhaltliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Kapazitätsklausel

Dissertation

Zur Erlangung des Doktorgrades
der juristischen Fakultät der
Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

DORIS KLOSTER-HARZ
aus Kassel

Göttingen 1976

DIE LUFTVERKEHRSABKOMMEN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG UND INHALTLICHE ANALYSE UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER KAPAZITÄTSKLAUSEL

DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DES DOKTORGRADES DER JURISTISCHEN FAKULTÄT DER GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT ZU GÖTTINGEN

VORGELEGT VON

DORIS KLOSTER-HARZ
AUS KASSEL

GÖTTINGEN 1976

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

BERICHTERSTATTER: PROF. DR. GOTTFRIED ZIEGER
MITBERICHTERSTATTER: PROF. DR. G. RINCK
TAG DER MÜNDL. PRÜFUNG: 2.3.76

V O R W O R T

Höchster Dank gebührt Herrn Prof. Dr. Zieger für die Anregung der Arbeit, seine überaus förderliche Kritik und die liberale Betreuung.

Mein besonderer Dank gilt der Abteilung Luftfahrt des Bundesministeriums für Verkehr.
Durch die großzügige Unterstützung von Herrn Ministerialdirektor Dr. Rehm ist es überhaupt erst möglich geworden, die für diese Arbeit entscheidend wichtigen Unterlagen im Bundesministerium für Verkehr einzusehen und zu verwerten.
Herrn Ministerialrat Dr. Faull verdanke ich viele wertvolle Anregungen und Informationen, die er aufgrund seiner reichen Erfahrung auf dem Gebiet des Luftverkehrsrechts zu geben vermochte.
Herr Regierungsdirektor Dr. Schwenk und Herr Oberamtsrat Bussenius waren mir mit wesentlichen Hinweisen, vor allem bei der Materialsammlung, behilflich.

Auch die Herren Dr. Plank, Kunzweiler und Meier von der Deutschen Lufthansa AG haben aufgrund ihrer praktischen Erfahrung mit der Materie manch wichtigen Wink gegeben.

Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt für ihre freundliche und wohlwollende Hilfe.

München, im März 1976 Doris Kloster- Harz

G l i e d e r u n g

1. Teil

Die völkerrechtliche Regelung des internationalen Luftverkehrs 1

I. Theorien über die Rechtsnatur des Luftraums 1

1. Luftfreiheitstheorie 1
2. Luftzonentheorie 3
3. Lufthoheitstheorie 4
4. Absolute Herrschaftstheorie 6

II. Die ersten Akte der völkerrechtlichen Anerkennung des Grundsatzes der Lufthoheit 6

1. Das erste bilaterale Luftfahrtabkommen der Welt 6
2. Das erste multilaterale Luftverkehrsabkommen (CINA-Abkommen) 8
3. Die bilateralen Luftverkehrsabkommen des Deutschen Reiches 10

III. Das Chicagoer Abkommen 11

1. Vorgeschichte und Pläne 11
2. Die fünf Freiheiten der Luft 13
3. Die Unterscheidung zwischen nicht planmäßigem und planmäßigem Flugverkehr 15
4. Durch das Chicagoer Abkommen gewährte Verkehrsrechte 17
5. Die Transitvereinbarung 18
6. Die Transportvereinbarung 18
7. Artikel 6 des Chicagoer Abkommens als Rechtsgrundlage für die bilateralen Luftverkehrsabkommen 19

IV. Musterverträge für bilaterale Luftverkehrsabkommen 20

1. Chicago Type 20
2. Bermuda Type 21
   a) Final Act 22
   b) Appendix I 23
   c) Annexes 25

3. British Type/Predeterminationstyp 26
4. Die ECAC-Standardklauseln für bilaterale Luftverkehrsabkommen 27
5. Die Funktion der Musterverträge in der Praxis 33

2. Teil

Der deutsche Mustervertrag für bilaterale Luftverkehrsabkommen 37
I. Die politische Ausgangslage der BRD bei der Entwicklung des Mustervertrages 37
1. Die Ausübung der Lufthoheitsrechte durch die alliierten Mächte 37
2. Übernahme der Lufthoheitsrechte durch die BRD 38
a) Die Bestimmungen des Deutschlandvertrages über den zivilen Luftverkehr
b) Der Beitritt der BRD zum Chicagoer Abkommen 39
3. Die Frage der Fortgeltung der mit dem Deutschen Reich geschlossenen Luftverkehrsabkommen 40
4. Die Entwicklung eines Mustervertrages für die Luftverkehrsabkommen der BRD 44
5. Die flächenmäßige Begrenzung des Geltungsbereichs der Luftverkehrsabkommen der BRD und die Regelung des Berlin-Verkehrs 45
II. Der deutsche Mustervertrag 49
1. Form des deutschen Mustervertrages 49
2. Artikel 1: Begriffsbestimmungen 51
3. Artikel 2: Gewährung der Verkehrsrechte 53
a) Umfang und Art der gewährten Verkehrsrechte 53
b) Fluglinienplan 56
4. Artikel 3: Benennung der Luftverkehrsunternehmen und Erteilung der Betriebsgenehmigung 57
a) Benennungsakt 57
α) Verfahren bei der Benennung eines Luftverkehrsunternehmens 57

β) Rechtliche Besonderheiten bei der Benennung des deutschen Fluglinienverkehrsunternehmens 59
b) Erteilung der Genehmigung zum Betrieb des Fluglinienverkehrs 62
α) Bedingungen unter denen die Betriebsgenehmigung erteilt wird 63
β) Funktion und Problematik der Eigentümerklausel 65
c) Das US-amerikanische Verfahren zur Erteilung der Betriebsgenehmigung 72
5. Artikel 4: Widerruf der Betriebsgenehmigung und Ersetzungsbefugnis 75
a) Sanktionsmöglichkeiten bei Rechtsverstößen ausländischer Luftverkehrsunternehmen 75
b) Ersetzungsbefugnis 76
6. Artikel 5: Erhebung von Benutzungsgebühren 77
7. Artikel 6: Zoll- und Abgabenbefreiung 77
a) Die Verpflichtung ausländischer Luftfahrzeuge zum Starten und Landen auf Zollflughäfen 78
b) Innerstaatliche Zollbefreiungsvorschriften der BRD für den internationalen Luftverkehr 79
c) Die Zollbefreiungsregelung des Chicagoer Abkommens 81
d) Umfang der Zoll- und Abgabenfreiheit nach dem deutschen Mustervertrag 81
8. Artikel 7: Frequenz- und Kapazitätsklausel 85
9. Artikel 8: Mitteilungs- und Auskunftspflichten der Luftverkehrsunternehmen 85
10. Artikel 9: Tarifklausel 88
a) Grundmodelle der Tarifgestaltung 88
b) Die Tarifregelung des deutschen Mustervertrages 91
α) Definition des Begriffs 'Tarif' 91
β) Örtlicher und sachlicher Geltungsbereich der Tarifklausel 93

γ) Bei der Tariffestsetzung zu berücksichtigende Faktoren 97
δ) Das Verfahren bei der Tarifvereinbarung und die Funktion der IATA 99
c) Das ECAC-Tarifübereinkommen 110
11. Artikel 10: Verzicht auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis für ausländisches Personal der benannten Luftverkehrsunternehmen 115
12. Artikel 11: Meinungsaustausch 117
13. Artikel 12: Konsultation 118
14. Artikel 13: Schiedsklausel 118
15. Artikel 14: Subsidiarität des Luftverkehrsabkommens 121
16. Artikel 15: Registrierungspflicht 122
17. Artikel 16: Ersetzungsklausel 122
18. Artikel 17: Ratifikations- und Kündigungsklausel 123
19. Standardisierte Zusatzvereinbarungen zum Musterentwurf der BRD 124
a) Notenwechsel über den Fluglinienplan 124
b) Vereinbarung über das vorläufige Inkrafttreten des Vertrages 124
c) Sonderregelung über die Einfuhr von Werbematerial 125
d) Hinweis auf Vermeidung von Doppelbesteuerung 126

3. Teil

Rechtliche Möglichkeiten zur Lösung der mit der Frequenz- und Kapazitätsaufteilung zwischen den Luftverkehrsunternehmen verbundenen Fragen 127
I. Einführung in die mit der Frequenz- und Kapazitätsregelung verbundenen wirtschaftsrechtlichen Probleme des internationalen Fluglinienverkehrs 127
1. Allgemeine Funktion von Tarif- und Kapazitätsklausel 127
2. Definition des Kapazitätsbegriffs 129
3. Grundsätzliche Schwierigkeiten und Lösungsmöglichkeiten bei der Kapazitätsregelung 130
a) Marktaufteilungsmöglichkeiten im Nachbarschaftsverkehr 130
b) Erschwerung der Marktaufteilung durch Einbeziehung des Drittstaatenverkehrs 131

c) Die beiden konträren Grundmodelle der Kapazitätsregelung 132
α) Marktwirtschaftlich liberale Kapazitätsregelung 132
β) Planwirtschaftlich dirigistische Kapazitätsregelung 133
d) Arten und Auswirkungen der Subventionierung der am internationalen Fluglinienverkehr beteiligten Luftverkehrsunternehmen 134

II. Überblick über die Grundtypen der in den bilateralen Luftverkehrsabkommen enthaltenen Frequenz- und Kapazitätsklauseln 136
1. Der 'allgemeine Teil' der Frequenz- und Kapazitätsklauseln 137
a) Anpassung der Transportkapazität an die Verkehrsnachfrage 137
b) Faire und gleiche Betriebschancen für die Luftverkehrsunternehmen 138
c) Schutz gegenseitiger Interessen auf gemeinsam beflogenen Strecken 139
2. Der 'besondere Teil' der Frequenz- und Kapazitätsklauseln 140
a) Dem Bermuda-Typ nachgebildete Kapazitätsklauseln 140
b) Mischtypen 141
c) Dem Predeterminationstyp nachgebildete Kapazitätsklauseln 142
3. Ergebnis 144

III. Einordnung der Kapazitätsklausel des deutschen Mustervertrages 145
1. Der 'allgemeine Teil' der deutschen Kapazitätsklausel 145
2. Der 'besondere Teil' der deutschen Kapazitätsklausel 145
3. Die 1955 geplante Alternativfassung zur heutigen Kapazitätsklausel 148

IV. Kritik an der Frequenz- und Kapazitätsklausel des deutschen Mustervertrages 153
1. Offene Fragen bei der Frequenzregelung 153
a) Die Bestimmung der Anfangsfrequenzen 153
b) Die Problematik der Frequenzerhöhung 155

2. Auslegungsfragen 158
a) Auslegungsmöglichkeiten der Formulierung 'faire und gleiche Möglichkeit' zum Betrieb des Fluglinienverkehrs 158
b) Festlegung der Kapazität ex ante oder ex post 159

V. Relativierung der Bedeutung der Kapazitätsklauseln durch Zusammenarbeit der Luftverkehrsunternehmen 159
1. Kapazitätsabsprachen zwischen den Luftverkehrsunternehmen mit dem Ziel der Flugfrequenzverringerung 160
2. Die Zusammenarbeit zwischen westeuropäischen und amerikanischen Luftverkehrsunternehmen 163
3. Die Zusammenarbeit zwischen etablierten Luftverkehrsunternehmen und solchen, die sich in der Aufbauphase befinden 168
4. Allgemeiner Überblick über die Grundformen der Zusammenarbeit zwischen den Luftverkehrsunternehmen 173
5. Die typischsten und wichtigsten Formen der Zusammenarbeit 175
a) Generalagenturverträge 175
b) Interline-Abkommen 175
c) Interchange-Abkommen 175
d) Pool-Verträge 176
α) Technische Pools 176
αα) Die ATLAS-Gruppe 176
ββ) Das KSSU-Abkommen 177
γγ) Das Montparnasse-Komitee 178
β) Kommerzielle Pool-Verträge 178

VI. Rechtliche Möglichkeiten zur Lösung des Kapazitätsproblems auf multilateraler Ebene 179
1. Das Projekt Air Union 179
a) Gründungsgeschichte der Air Union 179
b) Der von den Luftverkehrsunternehmen erstellte Satzungsentwurf für die Air Union 184
c) Der von den Mitgliedstaaten erstellte Entwurf eines Übereinkommens zur Gründung der Air Union 184
d) Das Scheitern des Projekts 187

2. Vorschlag für eine Lösung des Kapazitätsproblems auf multilateraler Ebene 188

a) Der formelle Rahmen einer multilateralen Kapazitätsregelung 189

b) Entwicklung eines Textvorschlages für die inhaltliche Fassung der Kapazitätsregelung 19o

c) Chancen für eine erfolgreiche Verwirklichung einer multilateralen Kapazitätsregelung 195

d) Nachwort 198

A N H A N G

Anhang I (zu S.49) Text des Mustervertrages 2oo

Angang II (zu S.57) Beispiel für einen Fluglinienplan 211

Anhang III (zu S.59) Muster für einen Antrag auf Erteilung einer Sondergenehmigung an die DLH zur Durchführung des Fluglinienverkehrs vor Abschluß eines Luftverkehrsabkommens 213

Anhang IV (zu S.65) Beispiel für eine von der BRD aufgrund des Mustervertrages erteilte Betriebsgenehmigung an ein ausländisches Luftverkehrsunternehmen 215

Anhang V (zu S.69) Abkommen zwischen Dänemark, Norwegen und Schweden über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftfahrt 217

Anhang VI (zu S.75) Einhaltung der genehmigten Luftverkehrstarife 221

Anhang VII (zu S.125) Sonderregelung für Werbematerial 224

Anhang VIII Hinweis auf Vermeidung von Doppelbesteuerung 226

Anhang IX (zu S.33) Überblick über die Luftverkehrsabkommen der BRD 228

Literaturverzeichnis 233

Abkürzungsverzeichnis 249

1. Teil

Die völkerrechtliche Regelung des internationalen Luftverkehrs

Es erscheint zweckmäßig, einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung des internationalen Luftverkehrsrechts zu geben, bevor die mit den bilateralen Luftverkehrsabkommen verbundenen rechtlichen Probleme dargestellt werden.
Wenn auch der Traum des Menschen zu fliegen schon Jahrtausende alt ist - wie die sagenhaften Flugversuche des Ikarus zeigen - so handelt es sich bei dem Luftverkehrsrecht doch um ein relativ junges Gebiet der Rechtswissenschaft. Das Bedürfnis zur Regelung des internationalen öffentlichen Luftrechts entstand eben erst, als die technischen Voraussetzungen für den Einsatz von Luftfahrzeugen als Verkehrsmittel gegeben waren.

I. Theorien über die Rechtsnatur des Luftraums

1. Luftfreiheitstheorie

Man hat sich schon sehr früh Gedanken über die Rechtsnatur des Luftraums gemacht. Die älteren Ausführungen konnten sich allerdings nur im abstrakten Bereich bewegen, denn eine Orientierung an der Wirklichkeit war noch nicht möglich. Die flugwissenschaftliche Forschung befand sich auf einer archaischen Stufe. Man denke beispielsweise an die Flugexperimente Leonardo da Vincis, der gerade anfing, die Strömungsgesetze der Luft zu erforschen, und der die Vogelschwingen zum Vorbild seiner Fluginstrumente nahm.
In der ersten wissenschaftlichen Erörterung über Fragen des Luftrechts, die aus dem Jahre 1687 stammt, wurde von von Dancko[1] die Forderung erhoben, daß der Luftraum ebenso frei sein müsse wie das Meer. Die im Jahre 1609 von Hugo Grotius aufgestellte These vom "mare liberum" wurde also auf das Luftrecht übertragen. Doch ebenso wie im Seerecht der These von der Freiheit des Meeres die These von "mare clausum" in der literarischen Kontroverse

---

[1] von Dancko, De jure principis aero, Dissertation, Amsterdam, 1687

zwischen Grotius und Selden entgegengestellt wurde[2], blieb auch die Luftfreiheitstheorie nicht unumstritten.[3]
Kaum bekannt ist, daß auch Jean-Jacques Rousseau ein engagierter Vertreter der Luftfreiheitstheorie war. Er schrieb 1742 oder 1752 (das ist umstritten) die Abhandlung 'Le nouveau Dédale'. Dort legte er dar, daß - sobald das technische Problem des Auf- und Absteigens von Menschen in die Luft mittels Maschinen gelöst sei, woran er nicht zweifle - die damit verbundenen Rechtsfragen leicht zu lösen seien: Die Luft sei gleich dem Wasser zu behandeln, sie sei frei. Es gäbe keinen erkennbaren Grund, die Benutzung des Luftraums zu verbieten oder zu beschränken.[4]
Fauchille, der späterhin wohl profilierteste Vertreter der Luftfreiheitstheorie, war ebenfalls Franzose. Unter dem Einfluß des auf Liberalisierung und Humanisierung dringenden Zeitgeistes der französischen Revolution schien der Gedanke an eine Völkergemeinschaft und Völkerverbindung durch die Internationalisierung des Luftraums bestechend. Der Luftraum sollte also eine res omnium communis sein, wobei dem Bodenstaat nur die zur Wahrung seiner Existenz erforderlichen Abwehrmaßnahmen zu gestatten seien.
Die Staaten waren jedoch schon damals nicht bereit, auf eine Souveränität im Luftraum zu verzichten.[5] Selbst die kluge Argumentation Fauchilles, daß es keine Völkerrechtsnorm gäbe, die zur Begründung der Gebietshoheit im Luftraum herangezogen werden könne und der Hinweis darauf, daß nach geltendem Recht

---

[2] *F.v.List/M. Fleischmann, Das Völkerrecht, 12. Aufl., S. 292*

[3] *vgl. zum Theorienstreit auch McNair, The Law of the Air, Third Edition, p. 4 ff; H.D. Hazeltine, The Law of the Air, p.4 ff, S. 9 ff*

[4] *Pierre-Paul Plan, Jean-Jacques Rousseau Aviateur, in: Mercure de France vom 16. Okt. 1910. Dort ist auch der erste Abdruck des Manuskripts von Rousseau erschienen.*

[5] *H. Oppikofer, Die aktuellen Probleme des Luftrechts, S. 174a*

'Souveränität' die Möglichkeit der 'Eigentumsbegründung' (i.S.v. Beherrschbarkeit) voraussetze, vermochte nichts daran zu ändern.[6)]

2. Luftzonentheorie

In späteren Jahren mußte dann auch Fauchille einsehen, daß die Luftfreiheitstheorie nicht zu verwirklichen war. Zu unüberwindbar und gewichtig waren die Einwände der Staaten, die auch auf militärischen und politischen Sicherheitserwägungen basierten. Es war notwendig, die Luftfreiheitstheorie zu modifizieren. Dies geschah wiederum in Anlehnung an das bereits bewährte Seerecht: Entsprechend der Teilung von Küstengewässern und Hoher See wollte man den Luftraum nun in zwei horizontale Zonen teilen. Die untere Zone sollte der Hoheit des Bodenstaates unterliegen, die obere dagegen staatsfreies Gebiet sein.[7)]
Fast belustigend wirkt aus heutiger Sicht eine Übersicht über die zu Beginn des 20. Jahrhunderts gemachten Versuche, eine Abgrenzung zwischen freiem und unter Staatshoheit stehendem Luftgebiet zu gewinnen. Neubauer[8)] setzte die Grenze auf 50 m fest, Rolland - weil der Eiffelturm das höchste Bauwerk der Welt damals 330 m hoch war - auf eben diese Höhe, Fauchille, der Großzügigste, auf 1500 m, weil dies die Entfernung sei, aus der noch wirksam fotografiert werden könne; andere nahmen von

---

6) *Fauchille, Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats, in: Revue générale de Droit International Public VII (1901), S. 414 - 485*

7) *F. Stalder, Die Freiheit des Luftraumes, S. 11*

8) *Neubauer, Die Ausgestaltung der Luftschiffahrt in ihren mutmaßlichen Wirkungen auf das Rechtsleben, in: Gerichtshalle LII (1908), S. 602*

einer ziffernmäßigen Grenzziehung Abstand und wollten die Schußweite gelten lassen.[9)]
Der der Luftzonentheorie zugrunde liegende Aufteilungsgedanke ist jedoch bis heute aktuell geblieben.

3. Lufthoheitstheorie

Die heute herrschende Lufthoheitstheorie unterwirft den Luftraum der Gebietshoheit des Bodenstaates. Wo genau die horizontale Grenze zwischen Luftraum und Weltraum zu ziehen ist, ist bisher nicht rechtlich festgelegt worden. Dies hat seinen Grund darin, daß diese Grenze physikalisch nicht eindeutig zu bestimmen ist. Die Luft geht kontinuierlich in die Materielosigkeit des Weltraums über. Demzufolge ist also auch in sehr großer Höhe noch Luft vorhanden, wenn auch in sehr geringer Dichte. Brauchbar erscheint daher eine Abgrenzung, die auf die aerodynamische Grenze abstellt, d.h. die sich daran orientiert, ob Luftschichten vorhanden sind, die herkömmliche Luftfahrzeuge tragen können. Ist die Luftdichte so gering, daß das Gewicht (Masse) nicht mehr vom Auftrieb kompensiert werden kann, wird also das Tragwerk von Luftfahrzeugen unwirksam und reagiert das Leitwerk nicht mehr, so ist eine Luftfahrt nicht mehr möglich. Diese aerodynamische Grenze - nach einem amerikanischen Forscher - als von Kármán-Linie bezeichnet, liegt z.Z. bei etwa 83 km Höhe.[10)]

---

9) *Mérignhac, Traité de droit public international, II, S. 484 f, zitiert bei F. Meili, Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht, S. 46*

10) *vgl. auch M. Smirnoff, Le régime juridique commun de l'espace aérien et cosmique comme la seule solution du problème de la délimitation de ces espaces, in: Revue Française de Droit Aérien 1971, S. 27 - 34 (31). Zum sowjetischen Souveränitätsanspruch im Luftraum vgl. G.W. Rehm, Einige völkerrechtliche Betrachtungen zum sowjetischen Souveränitätsanspruch im Luftraum, in: ZLR 1959, S. 174 - 182; aus dem ersten nichtstalinistischen Völkerrechtslehrbuch von 1955 geht hervor, daß die UdSSR den Luftraum über ihrem Hoheitsgebiet bis zu der Höhe von 75 km in Anspruch nimmt, vgl. Lisowskij, in: Völkerrecht, 1955, zitiert in: American Journal of International Law 1957, S. 136; vgl. auch Kucherow, Sowjetische Souveränitätsansprüche in der Stratosphäre, in: Osteuropa 1957, S. 505 ff (510)*

Wegen der noch nicht überschaubaren Auswirkungen und Möglichkeiten der Weltraumfahrt wollten sich die Staaten jedoch noch nicht auf eine bestimmte Grenze festlegen.[11)]
Die vertikale Grenzziehung hingegen bereitet keine besonderen Schwierigkeiten. So erstreckt sich die Lufthoheit auch auf den Luftraum über den Küstengewässern[12)] , nicht aber auf den Luftraum über der Anschlußzone und über der Hohen See.[13)]
Der Rechtssatz, daß der Luftraum über den Land- und Wassergebieten der Staaten der Staatsgewalt dieser Staaten ebenso untersteht wie diese selbst[14)], bringt es allerdings mit sich, daß sich Streitfragen über die geographische Zugehörigkeit eines Land- oder Wassergebietes zum Staatsgebiet eines Staates auch auf die Zugehörigkeit des darüber befindlichen Luftraums übertragen.[15)]

---

11) *vgl. N. Papacostas, L'influence de l'activité spatiale sur la notion de la souveraineté, in: Revue Française de Droit Aérien 1968, S. 259 ff; J.C. Cooper, Der Flug in große Höhen und die nationale Staatsgewalt, in: ZLR 1952, S. 237-245; A. Meyer, Die Staatshoheit im Luftraum und die Entwicklungen im Weltraum, in: ZLW 1965, S. 296 - 311; K.-H. Böhme, Lufthoheit und Weltraumflug, in: ZLR 1956, S. 184 - 197; J.C. Cooper, Zonen im Luft- und Weltraum Vorbeugungs- und Schutzzwecken dienende Hoheitsbefugnisse, in: ZLW 1966, S. 101 - 110; Goedhuis, Some Trends in the Political and Legal Thinking on the Conquest of Space, in: Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht, April 1962, S. 121, Fußnote 9).*

12) *Insofern hat die umstrittene seerechtliche Forderung nach einer Ausdehnung der Hoheitsgewässer auch Einfluß auf das internationale Luftverkehrsrecht.*

13) *vgl. auch Artikel 2 des Chicagoer Abkommens, BGBl II, 1956, 411 ff; J. Carroz, Die internationale Gesetzgebung für die Luftfahrt über hoher See, in: ZLR 1959, S. 1 - 24.*

14) *Begründungen für diesen Rechtssatz finden sich bei Böhmert, Die Luftseegrenze, in: Archiv für Luftrechte 1936, S.99: Der Rechtssatz beruht auf naturgesetzmäßiger Verbundenheit, 'räumlicher Korrelation' von Erdgebiet und darüber befindlichem Luftraum; Meurer, Luftschiffahrtsrecht, S.8: Erdgebiete und Luftraum gehören 'räumlich und herrschaftlich' zusammen; E. Zitelmann, Luftschiffahrtsrecht, S.20: Die Gebietsteile der Erde können nur dreidimensional aufgefaßt werden. Vgl. auch W. Guldimann, cuius est solum, eius est usque ad coelum, in: ZLR 1952, S. 213 - 233.*

15) *Alex Meyer, Freiheit der Luft als Rechtsproblem, S. 93 f*

4. Absolute Herrschaftstheorie

Die absolute Herrschaftstheorie geht noch über die Forderungen der Lufthoheitstheorie hinaus: Die Gebietshoheit soll sich auf den Raum über dem Staatsgebiet bis in die Unendlichkeit erstrekken.[16] Diese Theorie hat jedoch in der Praxis keine Bedeutung erlangt.

II. Die ersten Akte der völkerrechtlichen Anerkennung des Grundsatzes der Lufthoheit

Die Folge der Anerkennung des Lufthoheitsprinzips ist, daß jeder Überflug oder Einflug ausländischer Luftfahrzeuge in das Hoheitsgebiet eines Staates der Einwilligung dieses Staates bedarf. Um die Genehmigung zum Einflug in fremdes Hoheitsgebiet zu erhalten, muß entweder für jeden einzelnen Einflug eines ausländischen Luftfahrzeugs eine Genehmigung beantragt und vom angeflogenen Staat erteilt werden oder die betreffenden Staaten schließen ein Luftverkehrsabkommen, auf Grund dessen sie den ausländischen Luftfahrzeugen ihres Vertragspartners gewerbliche Landerechte in ihrem Hoheitsgebiet gewähren.

1. Das erste zwischenstaatliche Luftfahrtabkommen der Welt

Als ersten Akt der völkerrechtlichen Anerkennung des Grundsatzes der Lufthoheit und als erstes bilaterales Luftfahrtabkommen kann man die am 2. November 1898 zustandegekommene Vereinbarung zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn werten, die die beiderseitigen Maßnahmen bei einem Überfliegen der Landesgrenzen durch Militärballons der beiden Staaten regelte.[17] Sie ist auf Betreiben des preußischen Kriegsministers zustande gekommen. Dieser schrieb am 12. April 1897 an den Reichskanzler Fürst zu Hohenlohe:

---

16) *Vgl. F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Band I, § 53, S.333*

17) *Riesch, Das erste Luftfahrtabkommen der Welt, in: Archiv für Luftrecht 1940, S. 41 ff; H. Achtnich, Alte Luftrechtsdokument in: ZLW 1965, S. 97 f.*

'Das Kgl. Bayerische Kriegsministerium hat mir mitgeteilt, daß es für die Ausbildung der Bayerischen Luftschiffer-Abteilung sehr erwünscht sei, wenn deren Offiziere und ev. ihren Begleitmannschaften bei dienstlichen Freifahrten mit dem Ballon die Überschreitung der Österreichischen Grenze und die Landung des Ballons auf Österreichischem Gebiet gestattet werde.

Für längere Freifahrten, wie sie zur Erlernung des Manövrirens in allen Höhenlagen und der Ausnutzung verschiedener Luftströmungen nothwendig sind, um eine gewisse Gewandtheit zur Lösung der Aufgaben einer Luftschiffertruppe zu erzielen, sind die Verhältnisse gerade in Bayern insofern ungünstig, als die Entfernung bis zur östlichen Reichsgrenze auf der kürzesten Linie nur 90 km beträgt, die vom Ballon bei lebhaftem Wind in etwa 1 1/2 Stunden zurückgelegt werden können. Dazu kommt, daß in Südbayern die westlichen Winde entschieden vorherrschen. Tatsächlich haben die meisten Freifahrten bisher die Richtung nach Österreich genommen und mußten, um eine Grenzüberschreitung zu vermeiden, zumeist frühzeitiger beendet werden, als es für die Übungen und die damit verbundenen wissenschaftlichen Forschungen erwünscht gewesen wäre.

Auch würde es im Interesse der Ausbildung der diesseitigen Luftschiffer-Offiziere im Freifahren liegen, wenn es gestattet wäre, die österreichisch-ungarische Grenze mittels Luftballons unbeanstandet zu überschreiten.

Da ich meinerseits gegen das Landen österreichischer Militär-Luftschiffer-Ballons auf deutschem Gebiet keine Bedenken hege, so darf ich Euerer Durchlaucht ganz erg. anheimstellen, in eine Regelung dieser Frage durch ein auf Gegenseitigkeit beruhendes Übereinkommen im Benehmen mit der Österreichisch-Ungarischen Regierung einzutreten, sofern nicht etwa politische Bedenken entgegenstehen.

Als Bedingung für ein solches Übereinkommen würde ich es von meinem Standpunkte für nothwendig erachten, zum Ausdruck zu bringen, daß die Aufnahme von Photographien fremden Ländergebiets und das Entsenden mitgenommener Brieftauben allgemein als ausgeschlossen gelten müßte.

Eine gefällige Mitheilung Eurer Durchlaucht Entschließung würde mich zu besonderem Danke verpflichten.

gez. von Gossler' [18]

---

[18] *Text bei Achtnich a.a.O. S. 97 ff*

Nach eingehenden Verhandlungen zwischen den betroffenen Regierungen kam es dann rund zweieinhalb Jahre nachdem der preußische Kriegsminister die erste Initiative ergriffen hatte im Wege des diplomatischen Notenwechsels zur Vereinbarung des ersten Luftfahrtabkommens der Welt.

2. Das erste multilaterale Luftverkehrsabkommen (CINA-Abkommen)

1919 wurde der Grundsatz der Lufthoheit zum ersten Mal in einem multilateralen Vertrag sanktioniert.[19] In der Convention portant réglementation de la navigation aérienne (CINA-Abkommen)[20] heißt es in Artikel 1: 'Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que chaque Puissance á la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire'.[21] Durch den Einsatz von Kriegsflugzeugen im ersten Weltkrieg hatte sich der Grundsatz der Lufthoheit noch verfestigt, denn die Gefährlichkeit und die Möglichkeit des Einsatzes der Luftfahrzeuge als Waffenträger war eindringlich deutlich geworden.[22] Den Staaten war deshalb aus militärischen Erwägungen und aus Sicherheitsgründen an einer Festigung des Lufthoheitsprinzips gelegen. Andererseits wurde mit zunehmender Reichweite, Schnelligkeit und Zuverlässigkeit der Luftfahr-

---

19) *J. Kroell, Traité de Droit International Public Aérien, S. 40*

20) *Der Vertrag wird vielfach als Pariser Luftverkehrsabkommen oder Cina (Abkürzung für Commission internationale de navigation aérienne) bezeichnet. Zur Vor- und Gründungsgeschichte vgl. A. Wegerdt, Deutschland und das internationale Luftrecht, in: Die Weltgeltung der deutschen Luftfahrt, herausgegeben von Ernst Schultze/H. Orlovius, S. 108 ff*

21) *Der Vertragstext ist abgedruckt bei Alex Meyer, Freiheit der Luft als Rechtsproblem, S. 272*

22) *vgl. E. Zitelmann, Die Rechtsfragen der Luftfahrt, S. 10; H. Orlovius, Das Werden der deutschen Luftfahrt, in: Die Weltgeltung der deutschen Luftfahrt, herausgegeben von Ernst Schultze / H. Orlorius, S. 5*

zeuge auch immer deutlicher, daß ihr Einsatz als Verkehrsmittel internationale Bewegungsfreiheit verlange und daß hierfür ein möglichst weitgehender Zusammenschluß der luftfahrttreibenden Nationen unentbehrlich sei.[23] Mit dem CINA-Abkommen wurde ein solcher Zusammenschluß angestrebt. Da das Abkommen in unmittelbarem Anschluß an den Versailler Vertrag von den alliierten und assoziierten Mächten des 1. Weltkrieges in Paris unterzeichnet wurde, mußten Deutschland, Österreich und Ungarn wegen der ihnen durch die Pariser Friedensverträge auferlegten Luftfahrtbeschränkungen zunächst fernbleiben.
Das Abkommen ist am 10. Juli 1922 unter den meisten Signatarstaaten in Kraft getreten.[24]
Das CINA-Abkommen regelte die Rechte und Pflichten für den zwischenstaatlichen Luftverkehr in den Vertragsstaaten. Es enthielt Vorschriften über die Hoheits- und Eintragungszeichen des Fluggeräts, die Verkehrssicherheit der Luftfahrzeuge, die Bordbücher, Verkehrszeichen, Befähigungszeugnisse für Luftfahrer, Flugwetterdienst und das Flugzollwesen. Die Commission Internationale de Navigation Aérienne ('CINA'), nach der das Abkommen benannt wird, wurde mit der Aufgabe betraut, auf eine weitere Vereinheitlichung der den zwischenstaatlichen Luftverkehr regelnden Rechtsvorschriften einzuwirken.[25]

---

23) *vgl. auch Münster, Weltluftverkehr fordert Weltluftrecht, in: Archiv für Luftrecht 1939, 10. Band, Heft 1, S. 13 - 19 (13)*

24) *Der Cina nachgebildet ist die 1926 unter Spaniens Führung geschlossene Convenio Ibero-Americano de Navegacion Aérea (sog. Ciana) zwischen Spanien, Portugal und den südamerikanischen Staaten, sowie die unter Führung der Vereinigten Staaten geschaffene Pan-Amerikanische Luftfahrtkonvention (1929); s. Schleicher/Reymann, Recht der Luftfahrt, 2. Auflage 1937, S. 329*

25) *A. Pignochet, L'organisme le plus évolué du Droit International: La Commission Internationale de Navigation Aérienne, Thèse Paris 1935; A. Wegerdt, Die internationale Regelung der Luftfahrt, in: Archiv für Luftrecht 1933, III. Band, S. 1 - 19 (11)*

Im Jahre 1929 berief die Cina auf deutsche Anregung hin eine Staatenkonferenz ein, an der 43 Staaten teilnahmen. Anlaß hierfür war eine 1928 von Ministerialrat Wegerdt mit Billigung der Reichsregierung veröffentlichte Denkschrift[26], in der er die Gründe darlegte, die Deutschland daran hinderten, dem Cina-Abkommen beizutreten. Auf der in Paris tagenden Konferenz wurde der Wortlaut des Abkommens entsprechend den deutschen Wünschen geändert. Einem Beitritt Deutschlands hätte also nichts mehr entgegengestanden. Es ist jedoch vor dem 2. Weltkrieg nicht mehr dazu gekommen; danach ist das Cina-Abkommen durch das Chicagoer Abkommen ersetzt worden.

3. Die bilateralen Luftverkehrsabkommen des Deutschen Reiches

Als Deutschland die Möglichkeit gehabt hätte, dem Cina-Abkommen beizutreten, hatte es seine Luftfahrtbeziehungen bereits durch zahlreiche Sondervereinbarungen, die Luftverkehrsabkommen, geregelt.[27] Diese stimmten untereinander inhaltlich und wörtlich nahezu überein und waren dem Cina-Abkommen weitgehend nachgebildet.[28] Die Betonung lag dabei im Gegensatz zu den heutigen Abkommen auf dem Verzicht auf Hoheitsrechte und nicht auf der Regelung der wirtschaftlichen Aspekte des internationalen Luftverkehrsbetriebes. Die in den heutigen Luftverkehrsabkommen wichtigsten Vereinbarungen, die Tarifklausel sowie die Kapazitäts- und Frequenzregelung, fehlten völlig.

---

[26] *A. Wegerdt, Deutschland und das Pariser Luftverkehrsabkommen vom 13. 10. 1919, in: Zeitschrift für das gesamte Luftrecht 1928, Band II, S. 25 ff*

[27] *Vgl. z.B. Luftverkehrsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und Polen, RGBl II 1934, S. 29; Kommentierung bei Schleicher/Reymann, Recht der Luftfahrt, 2. Auflage, 1937, S. 334 ff*

[28] *Vgl. A. Wegerdt, Vom Wesen und Wandel der bilateralen Luftverkehrsabkommen, in: Studi in Onore di Antonio Ambrosini, S. 167 - 180 (172); von besonderer Bedeutung für die Verkehrssicherheit waren die Lufttüchtigkeitszeugnisse für die im internationalen Flugverkehr eingesetzten Luftfahrzeuge, vgl. dazu Faull/Rudolf, Das Übereinkommen über Lufttüchtigkeitszeugnisse eingeführter Luftfahrzeuge, in: ZLW 1961, S. 83*

Dank seiner zentralen Lage hatte es Deutschland bei der Ausgestaltung seiner internationalen Luftverkehrsbeziehungen relativ einfach: Bald nach der Gründung der Lufthansa im Jahre 1926 wurde ein planmäßiger Linienverkehr mit den wichtigsten Verkehrsknotenpunkten Europas eröffnet. Vertragspartner waren 20 Länder: Schweiz, Dänemark, Niederlande, Österreich, Schweden, Frankreich, Belgien, Tschechoslowakei, Italien, Großbritannien, Nordirland, Spanien, Norwegen, Polen, USA, Ungarn, Jugoslawien, Griechenland, Portugal und Union von Südafrika.[29)]

III. Das Chicagoer Abkommen

1. Vorgeschichte und Pläne

Noch während des 2. Weltkrieges luden die USA zu einer Konferenz nach Chicago ein, die in den letzten Tagen des Jahres 1944 stattfand. 52 Staaten nahmen daran teil.[30)] Anlaß der Konferenz war der im 2. Weltkrieg aufgenommene regelmäßige Luftverkehr über den Nordatlantik, erklärtes Ziel, eine neue einheitliche Regelung für die internationale Zivilluftfahrt zu schaffen und zwar auf möglichst freiheitlicher Basis. Analog der Freiheit der Meere wurde die Freiheit des Luftraumes angestrebt.[31)] Insbesondere von

---

29) *s. Wegerdt, Deutschland und das internationale Luftrecht, in: Die Weltgeltung der deutschen Luftfahrt, herausgegeben von E. Schultze/H. Orlorius, 1938, S. 111*

30) *Die UdSSR blieb fern, weil die 'profaschistischen' Staaten Spanien, Portugal und Schweiz teilnahmen, S.J. Schenkman, Internationl Civil Aviation Organization, Diss. Genf, 1955, S.74*

31) *In diesem Zusammenhang ist die Formulierung des §1I LuftVG interessant. Dort heißt es: 'Die Benutzung des Luftraumes ist frei, soweit sie nicht durch dieses Gesetz, das Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung und durch die zur Durchführung dieser Gesetzte erlassenen Rechtsvorschriften beschränkt wird.' (Gesetz vom 1.8.1922, RGBl I, 681, Neufassung, Bek. 10.1.1959 BGBl I,9 in der Fassung vom 15.3.1974, BGBl I,721, 1193) Durch diese Rechtsnormen wird der in §1I 1. Hs LuftVG statuierte Grundsatz der Luftverkehrsfreiheit wieder so weitgehend eingeschränkt und die Benutzung des Luftraums durch Luftfahrzeuge von der Erteilung einer Genehmigung abhängig gemacht, daß er praktisch nur noch deklaratorischen Charakter hat.*

amerikanischer Seite wurde eine weitgehende freie Konkurrenz der zivilen Luftfahrt angestrebt. Großbritannien hingegen, dessen Luftfahrtentwicklung durch den Krieg geschwächt war, forderte ein System der kontrollierten und geplanten Luftfahrt. Von Australien und den Niederlanden wurde im sogenannten Joint-Plan vorgeschlagen, den Luftverkehr einer supranationalen Organisation, einem internationalen verkehrsrechtlichen Kartell, zu übertragen.[32)]

Bei den aufgezeigten Interessengegensätzen nimmt es nicht Wunder, daß das Chicagoer Vorhaben gescheitert wäre, wenn sich die Konferenzteilnehmer nicht zu einer Kompromißlösung bereitgefunden hätten: Anstelle der umfassenden Luftverkehrsfreiheit begnügten sich die Konferenzstaaten damit, einander Teilfreiheiten zu gewähren, und zwar durch das Chicagoer Abkommen[33)] selbst, sowie durch die Transitvereinbarung[34)] und die Transportvereinbarung.[35)] Diese Teilfreiheiten sind heute unter dem Begriff der fünf Freiheiten der Luft bekannt.

---

32) *Schleicher/Reymann/Abraham, Das Recht der Luftfahrt, Band 1, 3. Auflage, S. 17; zur Haftung und zu den Vorschlägen der Staaten s. auch W.J. Wagner, International Air Transportation as affected by State Sovereignty, S. 95 ff; W.E. O'Connor, Economic Regulations of the World's Airlines, S. 20 ff*

33) *Gesetz vom 7. 4. 1956, BGBl II 1956, 411 in der Fassung vom 16. 1. 73, BGBl II 1973, 418; in Kraft für die BRD seit 8.6.1956 (Bek. vom 12. 10. 56) BGBl II 1956, 934; s. auch Beine/Lohmann, Luftverkehrsrecht, Die wichtigsten Bestimmungen und Abkommen des nationalen und internationalen Luftverkehrs, S. 280*

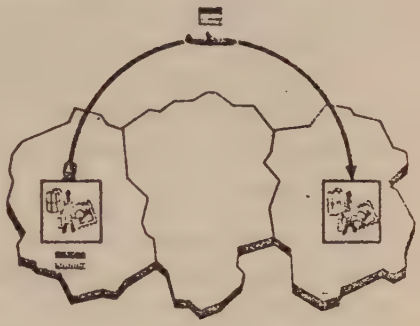
34) *Gesetz vom 7. 4. 1956, BGBl II 1956, 411 (442)*

35) *Englischer Originaltext und deutsche Übersetzung bei Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, S. 108 ff*

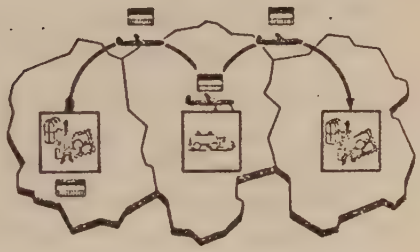
2. Die fünf Freiheiten der Luft

Im Folgenden sind die fünf Freiheiten der Luft dargestellt.

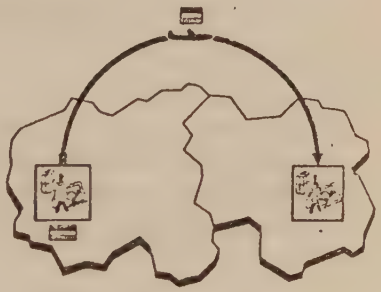
1. Das Recht zum freien Überflug ohne Landung



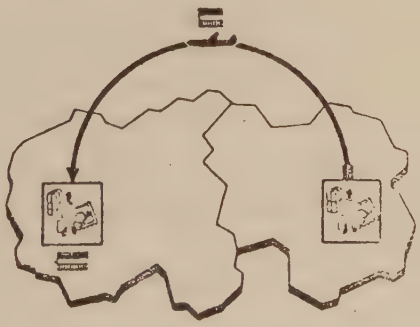
2. Das Recht zu sogenannten technischen Landungen, d.h. zu Reparaturzwecken, zur Treibstoffaufnahme, nicht aber zu sogenannten kommerziellen Zwecken: zur Aufnahme von Passagieren, Post und Fracht.



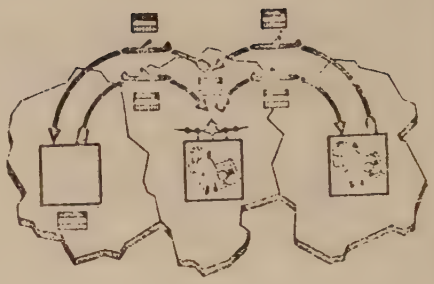
3. Das Recht aus dem Heimatstaat des Flugzeugs kommende Passagiere, Post und Fracht in einem anderen Vertragsstaat abzusetzen.



4. Das Recht, nach dem Heimatstaat des Flugzeuges zu transportierende Passagiere, Post und Fracht an Bord zu nehmen. Durch die 3. und 4. Freiheit wird das Recht zum Nachbarschaftsverkehr gewährt.



5. Das Recht, Passagiere, Post, Fracht mit Bestimmung nach irgendeinem anderen Vertragsstaat an Bord zu nehmen und die aus irgendeinem anderen Vertragsstaat kommenden abzusetzen.[36] (sogenannter Drittstaatenverkehr)

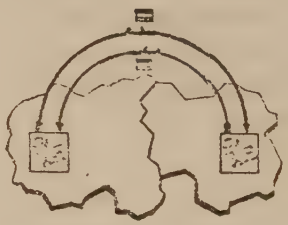


Diese fünf Freiheiten sind die klassischen Verkehrsrechte, die die Staaten einander einräumen, wenn sie Verkehrsrechte in ihrem Hoheitsgebiet vergeben.[37]

In der Literatur werden verschiedentlich auch die Begriffe 6., 7. und 8. Freiheit gebraucht.[37a]

6. Die 6. Freiheit ist eine Kombination der 3. und 4. Freiheit und gestattet einer Gesellschaft den kommerziellen Luftverkehr zwischen 2 Ländern und dem eigenen durchzuführen.

7. Das Recht einer 3. Luftverkehrsgesellschaft zum kommerziellen Luftverkehr zwischen 2 anderen Ländern.



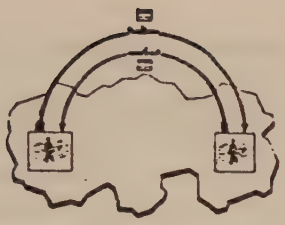
---

[36] *Skizzen aus Bongers, Deutscher Luftverkehr, S. 46 ff*

[37] *Vgl. J. Guillot, L'Économie du Transport Aérien Libertés de l'Air et Échanges de Droit Commerciaux, S. 17 ff*

[37a] *Siehe Bongers, Deutscher Luftverkehr, S. 48*

8. Bekannt unter dem Namen Kabotage: Die 8. Freiheit gewährt Verkehrsrechte innerhalb eines fremden Landes zwischen den dort vorhandenen Flughäfen.



3. Die Unterscheidung zwischen nicht planmäßigem und planmäßigem Flugverkehr.

Wegen der erwähnten Interessengegensätze vermochten sich die Bestrebungen einiger Staaten insbesondere der USA, die vorgenannten 5 Freiheiten multilateral zu gewähren, auf der Konferenz von Chicago nicht durchzusetzen.
Im Chicagoer-Abkommen wird zwischen dem Recht zur Durchführung nicht planmäßiger Flüge (Artikel 5) und dem planmäßigen Fluglinienverkehr (Artikel 6) unterschieden.

Unter den nicht planmäßigen Flugverkehr fallen

a) Privat- und Sportfliegerei
b) gewerblicher Gelegenheitsverkehr

Letztgenannte Verkehrsart liegt vor, wenn Luftfahrzeuge entgeltlich oder mietweise zur Beförderung von Passagieren, Fracht oder Post verwendet werden, und zwar nicht in regelmäßigen Abständen, sondern je nach Bedarf.[38)]

Kennzeichnend für den Fluglinienverkehr ist es, daß ein Luftfahrtunternehmen, also ein Unternehmen, dessen Tätigkeit in der gewerblichen Beförderung von Personen und Sachen besteht[39)], 'die Beförderung von Personen und Sachen durch Luftfahrzeuge

---

38) *Vgl. Artikel 5 des Chicagoer Abkommens; s. auch Alex Meyer, Freiheit der Luft als Rechtsproblem, S. 129*

39) *Vgl. § 20 LuftVG*

auf bestimmten Strecken öffentlich und regelmäßig betreibt.[40]

Der Fluglinienverkehr ist also durch die Merkmale:

1. gewerblich
2. öffentlich
3. regelmäßig

sowie durch die Veröffentlichung folgender Daten in einem Flugplan gekennzeichnet:

1. Abflugort
2. Abflugzeit
3. Ankunftsort
4. Ankunftszeit
5. Flugpreis.[41]

Das einzige der genannten Kriterien, das auch auf den Gelegenheitsverkehr zutrifft, ist 'gewerblich'. Ansonsten ist diese Verkehrsart gekennzeichnet durch:

1. individuelle[42] Streckenführung
2. individuelle Flugzeit
3. individuelle Flugpreise

Arten des gewerblichen Gelegenheitsverkehrs sind:

1. Ausflugs-, Touristikverkehr
2. Anforderungsverkehr
3. Rundflüge
4. Gesundheitsflüge
5. Reklameflüge
6. Agrarflüge

---

40) *Vg. § 21 LuftVG; s. auch Alex Meyer, Freiheit der Luft als Rechtsproblem, S. 130; Otto Riese, Luftrecht, 1949, S. 134*

41) *Vgl. Rössger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 21*

42) *'Individuell' ist hier im Sinne von:'an den Wünschen und dem Bedarf der jeweiligen Verkehrsbenutzer ausgerichtet' gebraucht*

4. Durch das Chicagoer Abkommen gewährte Verkehrsrechte

Im Chicagoer Abkommen selbst gewähren die Staaten einander nur die Rechte der ersten beiden Luftverkehrsfreiheiten (Artikel 5 Chicagoer Abkommen).[43] Zudem dürfen diese Rechte nur von Privatluftfahrzeugen wahrgenommen werden, die nicht im planmäßigen Fluglinienverkehr eingesetzt sind (Artikel 3 a).
Letztlich bedeutet dies, daß nur Sport-, Privat- und Trampflugzeuge nach Artikel 5 des Abkommens volle Freiheit zum Ein- und Überflug in alle Vertragsstaaten und das Recht zur nichtkommerziellen Landung ohne vorherige Erlaubnis haben. Auch die Aufnahme von nichtzahlenden Fluggästen und die unentgeltliche Beförderung von Gepäck und Fracht ist erlaubt. Bei Entgeltlichkeit eines solchen Gelegenheitsverkehrs ist den Vertragsstaaten gemäß Artikel 5 Absatz 2 das Recht vorbehalten, die jeweils angebracht erscheinenden Vorschriften zu erlassen und gegebenenfalls Einschränkungen vorzunehmen.
Außerdem behält sich jeder Staat gemäß Artikel 7 die Kabotage vor, also die entgeltliche Beförderung innerhalb seines Hoheitsgebietes.
Die im Chicagoer Abkommen selbst verwirklichten Regelungen blieben also weit hinter den an die Konferenz geknüpften Erwartungen bzw. einer weltumspannenden Liberalisierung des Lufttransportverkehrs zurück.
Eben weil eine Einigung über eine generelle Liberalisierung des Luftverkehrs nicht möglich war, wählte man den Ausweg, neben dem 'Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt', dem eigentlichen 'Abkommen von Chicago' noch zwei weitere multilaterale Verträge auszuarbeiten. Diese gewähren progressiv erhöhte Luftverkehrsfreiheiten. Mit der Unterzeichnung des Chicagoer Abkommens war jedoch nicht notwendigerweise auch der Beitritt zu einer der Vereinbarungen verbunden.

---

[43] *Zur Kritik an den Prinzipien des Chicagoer Abkommens vgl. M. Litvine, Précis élémentaire de Droit Aérien, S. 51; zu den Zielen der ICAO vgl. J. Schenkman, International Civil Aviation Organization, S. 120 ff; zur Organisation vgl. J. Erler, Rechtsfragen der ICAO, S. 17 ff; Th. Buergenthal, Law-Making in the International Civil Aviation Organization, S. 6 ff*

5. Die Transitvereinbarung[45a)]

Die Transitvereinbarung (International Air Services Transit Agreement) räumt auch den Linienverkehrsflugzeugen das Recht ein, die ersten beiden Luftverkehrsfreiheiten für sich in Anspruch zu nehmen. Das bedeutet, die Linienverkehrsmaschinen dürfen ohne vorherige Genehmigung das Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten überfliegen und dort zu technischen Zwecken landen. Diese Vereinbarung ermöglicht also die Errichtung internationaler Luftverkehrslinien ohne vorherige Verhandlung mit den zu überfliegenden Staaten. Die Bedeutung der Transitvereinbarung ist daran zu erkennen, daß ihr bis jetzt (Stand Mai 1975) von den 129 ICAO-Mitgliedstaaten[44)] 84 Staaten beigetreten sind.[45)]
Die Transitvereinbarung erspart den Staaten nicht das Aushandeln gegenseitiger kommerzieller Landerechte. Denn viele Langstreckenflüge sind nur dann in wirtschaftlich vertretbarem Rahmen durchführbar, wenn unterwegs Passagiere und Fracht abgesetzt werden und neue aufgenommen werden (fill-up-traffic).

6. Die Transportvereinbarung[45b)]

Der Abschluß bilateraler Luftverkehrsabkommen zur Gewährung der kommerziellen Verkehrsrechte für den planmäßigen internationalen Fluglinienverkehr wäre überflüssig geworden, wenn die sogenannte Transportvereinbarung (International Air Transport Agreement) Bestand gehabt hätte. Darin sollten zusätzlich zur

---

44) *Der letzte Stand über die Anzahl der ICAO-Mitgliedstaaten wurde vom BMV mitgeteilt.*

45) *Eine Aufzählung der ICAO-Mitglieder und der Mitgliedstaaten der Transitvereinbarung findet sich in der Beilage zum Bundesgesetzblatt Teil II, Fundstellennachweis B, Völkerrechtliche Verträge und Verträge mit der DDR, abgeschlossen am 31. 12. 74, S. 191 ff. Dieser Aufzählung ist zu entnehmen, daß nur sehr wenige Ostblockstaaten unter den Mitgliedern der Transitvereinbarung zu finden sind. S. auch M. Mateesco, Le système Chicago - O.A.C.J. et le droit aérien soviétique, in: Revue Française de Droit Aérien 1966, S. 17 - 31*

45a) *BGBl. II 1956, 442; UNTS 84, S. 389 ff.*

45b) *UNTS 171, S. 388 ff.*

Transitvereinbarung die Rechte der 3., 4. und 5. Freiheit multilateral gewährt werden.
Neben den positiven Möglichkeiten des fill-up-traffic birgt die uneingeschränkte Gewährung der 5 Luftverkehrsfreiheiten natürlich auch wirtschaftliche Gefahren: Größere Unternehmen könnten den gesamten Luftverkehr an sich ziehen. Diese Gefahr ist von den Staaten dann auch höher veranschlagt worden, als die dadurch ermöglichte universelle Luftverkehrsfreiheit für den zivilen Luftverkehr, die bilaterale Abkommen überflüssig gemacht hätte. Die Transportvereinbarung ist nur von wenigen Staaten - auch nicht von der BRD - unterzeichnet worden. Sie ist wegen der geringen Anzahl der Staaten, die sie angenommen haben, nie in Kraft getreten. Auch der wichtigste Signatarstaat, die USA, auf deren Initiative die Vereinbarung letztlich zurück ging, hat sie bereits 1946 gekündigt. Das ist besonders erstaunlich, weil mit der Transportvereinbarung das eigentliche Ziel von Chicago erreicht worden wäre.

7. Artikel 6 des Chicagoer Abkommens als Rechtsgrundlage für die bilateralen Luftverkehrsabkommen

Der Abschluß bilateraler Luftverkehrsabkommen ist die notwendige Rechtsfolge der Anerkennung des Grundsatzes der Lufthoheit. Die Ausübung des internationalen Fluglinienverkehrs wird erst möglich, wenn sich die Staaten die drei kommerziellen Freiheiten der Luft, die 3., 4. und 5. Freiheit gewähren. Diese Rechte gewähren die Staaten einander entweder in der Form, daß sie den ausländischen Luftverkehrsunternehmen Einzelgenehmigungen zur Ausübung dieser Rechte in ihrem Hoheitsgebiet gewähren, oder indem sie bilaterale Luftverkehrsabkommen miteinander schließen. Insofern ist Artikel 6 des Chicagoer Abkommens als Basis für die bilateralen Luftverkehrsabkommen zu werten. Dort heißt es:

> 'Planmäßiger internationaler Fluglinienverkehr über oder in das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates darf nur mit der besonderen Erlaubnis oder einer sonstigen Ermächtigung dieses Staates und nur in Übereinstimmung mit den Bedingungen dieser Erlaubnis oder Ermächtigung betrieben werden.'

IV. Musterverträge für bilaterale Luftverkehrsabkommen

1. Chicago Type

Weil bereits auf der Chicagoer Konferenz klar wurde, daß der Abschluß bilateraler Luftverkehrsabkommen auch weiterhin erforderlich bleiben würde, ist in der Schlußakte von Chicago ein Vorschlag für einen Mustervertrag für zweiseitige Luftverkehrsabkommen[46)] erstellt worden. Dieser Vertrag gliedert sich in Textteil und Annex. Im folgenden werden die wichtigsten materiell-rechtlichen Bestimmungen kurz skizziert.

Artikel 2 enthält Bestimmungen über die Erteilung und den Widerruf einer Betriebsgenehmigung an die die Rechte ausübenden Luftverkehrsunternehmen der Vertragspartner. Der Vertrag regelt in Artikel 4a, daß zur Vermeidung von Diskriminierungen die Gebühren für die Benutzung von Flughäfen und anderen Luftfahrteinrichtungen für ausländische Unternehmen nicht höher sein sollen, als für die inländischen (Grundsatz der Inländerbehandlung). Ferner enthält er eine Zollregelung, die auf dem Meistbegünstigungsprinzip basiert (Artikel 4b, c), Vereinbarungen über die gegenseitige Anerkennung von Lufttüchtigkeitszeugnissen und Fluglizenzen (Artikel 5), die Beachtung der nationalen Gesetze, die den Ein- und Ausflug in das betreffende Staatsgebiet und den Flugverkehr innerhalb des Hoheitsgebiets regeln (Artikel 6a), die Einhaltung der nationalen Gesetze und Regelungen über Ein- und Ausreise von Passagieren, Flugpersonal und Frachtladung (Artikel 6b). Er sieht außerdem eine Registrierung bei der ICAO vor (Artikel 8). Gemäß Artikel 9 wird die Vereinbarung eines Streitbeilegungsverfahrens den Vertragsparteien überlassen; der letzte Artikel (10) befaßt sich mit Vorschriften über die Beendigung des Abkommens.

Im Annex des Vertrages ist der Fluglinienplan enthalten. Darin sind Abflugorte, Zwischenlandepunkte und Zielorte der geplanten Streckenführung der Luftverkehrsunternehmen der Vertragspartner

---

46) *Text und Kommentierung bei Shawcross and Beaumont, Air Law Para No. 36/37; vgl. auch Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 504*

aufgeführt.[47]

Im Chicagoer Mustervertrag fehlen allerdings Regelungen über die beiden entscheidenden wirtschaftlichen Probleme, die mit dem Betrieb des internationalen Fluglinienverkehrs stets verbunden sind, und die in der Tarifklausel sowie der Frequenz- und Kapazitätsklausel erfaßt werden.
Um den am Fluglinienverkehr beteiligten Staaten gleiche Chancen zu geben, muß verhindert werden, daß die Luftverkehrsunternehmen eines Staates auf ihren Fluglinien durch eine übermäßig große Anzahl von Flügen (Frequenzen) und durch ein übermäßig hohes Angebot an Laderaum und Sitzplätzen (Kapazität) die konkurrierenden Unternehmen des anderen Staates lahm legen.[48] Die Funktion der Frequenz- und Kapazitätsklausel besteht darin, dies zu verhindern.
Ein weiterer Faktor der Marktregulierung ist das für die Flüge zu entrichtende Entgelt (Tarif). Welche Gesichtpunkte bei der Festsetzung der Höhe dieses Entgelts zu berücksichtigen sind, und auf welche Weise die Tarife festgesetzt werden, ist in den Tarifklauseln geregelt.

2. Bermuda-Type

Wie bereits erwähnt, herrschten schon auf der Chicagoer Konferenz starke Interessengegensätze zwischen den USA und dem durch den 2. Weltkrieg geschwächten England. Aber schon kurze Zeit nach dieser Konferenz ist es den beiden Staaten gelungen, ein für viele später geschlossene Luftverkehrsabkommen als Vorbild dienendes Abkommen miteinander auszuhandeln. Gerade jene Fragenkomplexe, wie die Kapazitäts- und Frequenzregelung sowie Tarifbestimmungen, die in dem bilateralen Chicagoer Musterver-

---

[47] *s.u. S. 56 f*

[48] *Vgl. Otto Riese, Luftrecht, S. 155 f*

trag wegen ihrer Brisanz noch ausgeklammert wurden, fanden in diesem Abkommen eine hervorragende Fassung. Das Abkommen wurde am 11. Februar 1946 auf den Bermuda-Inseln zwischen den USA und Großbritannien ausgehandelt. Das Bermuda-Abkommen[49] zeigt eine tragfähige Kompromißlösung auf, für die beiden sich konträr gegenüberstehenden Forderungen einerseits nach der Gewährung schrankenloser Verkehrsfreiheit (so die USA) und andererseits dem Verlangen nach einer wirtschaftlichen Lenkung und Kontingentierung des Linienverkehrs (so Großbritannien).[50]

Wegen der erörterten Bedeutung des Bermudaabkommens soll im folgenden der wesentliche Inhalt des Abkommens dargestellt werden. Das Bermuda-Abkommen gliedert sich in 3 Teile:

1. Final Act (die Schlußakte)
2. Appendix I (die Beilage I)
3. Annex I-V (den Anhang I-V)

a) Final Act

In der Schlußakte ist das Ergebnis der Beratung der Konferenz der beiden Staaten festgehalten. Sie enthält eine Präambel und in 9 Absätzen zusammengefaßte Grundsätze, die die Luftverkehrsunternehmen beim Betrieb des Fluglinienverkehrs zu beachten haben.
Danach soll der Luftverkehr zu den niedrigsten, mit gesunden wirtschaftlichen Grundsätzen zu vereinbarenden Preisen durchgeführt werden (Absatz 1).
Das verfügbare Beförderungsangebot an die Reisenden soll der Verkehrsnachfrage eng angepaßt sein (Absatz 3).
Beiden Luftverkehrsunternehmen sollen gerechte und gleiche Betriebsmöglichkeiten gegeben werden (Absatz 4).
Die Luftverkehrsunternehmen sollen beim Betrieb der Fluglinienverkehrsrouten Rücksicht auf die gegenseitigen Inter-

---

[49] *Abgedruckt im Originaltext und in der deutschen Übersetzung bei Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, S. 284 ff*

[50] *Vgl. J.C. Cooper, Le Plan des Bermudes, in: Revue Française de Droit Aérien 1947, S. 139 - 152 (140)*

essen nahmen und einander nicht ungerechtfertigt beeinträchtigen (Absatz 5).
Das Hauptziel der Luftverkehrsunternehmen soll darin liegen, ein dem Verkehrsaufkommen zwischen ihren beiden Ländern angemessenes Verkehrsangebot zur Verfügung zu stellen (Absatz 6).

b) Appendix I

Die Beilage I (Appendix I) enthält weitere wesentliche Abkommensregelungen. Sie stellt mit dem Fluglinienplan (Anhang III) und der Tarifregelung (Anhang II) den Kern der Bermudaregelung dar.

Nach Artikel 1 der Beilage I gewähren die Vertragsparteien einander die kommerziellen Verkehrsrechte auf den im Fluglinienplan vereinbarten Luftverkehrslinien.
Artikel 2 regelt die Voraussetzungen für die Ausübung dieser Rechte durch die Luftverkehrsunternehmen. Die Benennung eines Luftverkehrsunternehmens erfolgt jeweils durch den die Verkehrsrechte wahrnehmenden Staat, und die Erteilung der Betriebserlaubnis durch den die Rechte gewährenden Staat.
Gemäß Artikel 3 I muß die Höhe der Benutzungsgebühren, die für Flughäfen und Luftfahrteinrichtungen von ausländischen Luftverkehrsunternehmen verlangt werden, der für inländische Luftverkehrsunternehmen entsprechen (Grundsatz der Inländerbehandlung). Auch hinsichtlich der Höhe von Zöllen und anderen Gebühren dürfen bei der Ein- und Ausfuhr von Treibstoff, Schmierölen, Ersatzteilen und Bordvorräten ausländische Luftverkehrsunternehmen nicht diskriminiert werden (Artikel 3 II und III).[51)]
Artikel 4 enthält eine Regelung über die gegenseitige Anerkennung von Lufttüchtigkeitszeugnissen, Befähigungsausweisen und Erlaubnisscheinen.[52)]

---

51) *Vgl. auch Artikel 24 des Chicagoer Abkommens*

52) *Vgl. auch Artikel 32 des Chicagoer Abkommens. Anmerkung: die Wiederholung der bereits im Chicagoer Abkommen vereinbarten Regelungen im Text eines bilateralen Luftverkehrsabkommen ist*

Artikel 5 bestimmt, daß die Gesetze und Verordnungen eines Vertragspartners, betreffend die Ein- und Ausreise in sein Hoheitsgebiet oder den Betrieb von Luftfahrzeugen innerhalb seines Hoheitsgebietes, beachtet werden müssen.[53)]
In Artikel 6 ist der Widerruf der an ein ausländisches Luftverkehrsunternehmen erteilten Betriebsgenehmigung für den Fall vorgesehen, daß das Unternehmen nicht im wesentlichen im Eigentum oder unter Kontrolle des anderen Vertragsstaates steht, oder aber den Gesetzen bzw. Verordnungen des anderen Vertragspartners zuwider handelt (sog. Eigentümerklausel).[54)]
Artikel 7 schreibt die Registrierung des Luftverkehrsabkommens bei der ICAO vor.[55)]
Gemäß Artikel 8 können die beiden Luftfahrtbehörden Beratungen zur Abänderung des Anhangs durchführen. Abänderungen werden wirksam, sobald sie auf diplomatischem Wege durch Notenaustausch bestätigt worden sind.
Artikel 9 regelt das Streitbeilegungsverfahren. Dem Rat der ICAO wird die gutachtliche Schiedsgerichtsbarkeit zugewiesen.
Nach Artikel 10 sollen vor Abkommensabschluß vereinbarte Bestimmungen und Bedingungen über Verkehrsrechte weiterhin bestehen bleiben.
Artikel 11 schreibt die Anpassung der Bestimmungen des bilateralen Vertrages an ein eventuelles allgemeines multilaterales Luftverkehrsabkommen vor.
In Artikel 12 werden die Begriffe 'Luftfahrtbehörden', 'zugelassene Luftverkehrsunternehmen' und 'Gebiet' näher

---

überflüssig, wenn beide Vertragsstaaten auch das Chicagoer Abkommen ratifiziert haben. Teilweise werden jedoch die Vereinbarungen modifiziert oder genauer gefaßt in den zweiseitigen Verträgen.

53) *Vgl. auch Artikel 11 ff des Chicagoer Abkommens.*

54) *s. u. S. 65 ff*

55) *Vgl. auch Artikel 83 des Chicagoer Abkommens.*

bestimmt. Es wird ferner auf die in Artikel 96 des Chicagoer Abkommens enthaltenen Begriffsbestimmungen verwiesen.[56)]
Artikel 13 enthält eine Kündigungsregelung. Die Kündigungsfrist beträgt 12 Monate. Die Kündigung des Abkommens ist der ICAO anzuzeigen.

Der deutsche Musterentwurf läßt erkennen, daß sich seine Verfasser inhaltlich und auch aufbaumäßig an der in Beilage I getroffenen Regelung orientiert haben. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß dort eine vernünftige Lösung für die in allen bilateralen Luftverkehrsabkommen anstehende regelungsbedürftige Materie gefunden worden ist. Der systematische Vertragsaufbau läßt zwar zu wünschen übrig, das Verdienst der Gestalter dieses Vertrages liegt aber darin, eine umfassende und vor allem praktikable und den Interessen der Vertragspartner gerecht werdende Lösung geschaffen zu haben.

c) Annexes

Interessanterweise ist der Tarifregelung ein gesonderter Anhang (Annex II) gewidmet. Die Tarifklausel ist sehr lang[57)] und enthält eine verschachtelte Regelung. Es genügt an dieser Stelle ein kurzer Hinweis auf ihren Kern: Für den Betrieb der vereinbarten Linien verzichteten die USA auf den Grundsatz der freien Konkurrenz hinsichtlich der Festsetzung der Tarife. Die Tarife werden zunächst durch die IATA, später durch Vereinbarungen zwischen den beiden Regierungen bestimmt. Damit ist ein gegenseitiges Unterbieten auf diesen Linien ausgeschlossen.[58)]
Anhang III enthält die Fluglinienpläne. Darin sind die einzelnen, von den Luftfahrtunternehmen zu bedienenden

---

[56)] *In Artikel 96 des Chicagoer Abkommens werden die Begriffe 'Fluglinienverkehr', 'Internationaler Fluglinienverkehr', 'Luftverkehrsunternehmen' und 'Landung zu nicht gewerblichen Zwecken' umschrieben.*

[57)] *Text bei Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, 1957*

[58)] *Otto Riese, Luftrecht, S. 147*

Strecken mit An- und Abflugorten sowie Zwischenlandepunkten aufgeführt.
In Anhang IV ist bestimmt, wie im Fall von Streckenänderungen zu verfahren ist.
Anhang V erlaubt die Fortsetzung einer Beförderung mit einem Luftfahrzeug anderer Größe als demjenigen, das auf dem ersten Teil der gleichen Strecke eingesetzt war, wenn dies aus wirtschaftlichen Betriebsgründen angezeigt ist (sog. change of gauge/Umladung). Durch das Umladen darf allerdings keine abredewidrige Kapazitätsänderung vorgenommen werden. Ein Umladen kann dann angeraten sein, wenn z.B. nach Überqueren des Nordatlantiks nur eine kleinere Passagiergruppe den Flug auf der im Fluglinienplan vorgesehenen Strecke fortsetzen würde, und der Einsatz eines großen Luftfahrzeuges nicht mehr gerechtfertigt wäre.

Zusammenfassung:
Beim Abschluß des Bermuda-Abkommens mußten die USA von ihrem Wunsch abgehen, die Tarife und Raten direkt zu vereinbaren, und England mußte darauf verzichten, die Kapazitätsanteile der einzelnen Luftverkehrsgesellschaften vorher zu bestimmen. Im Abkommen ist die Vergabe von Konzessionen vorgesehen. Von dem Instrument der Kontingentierung darf nur in bestimmten Fällen Gebrauch gemacht werden.
Eine Preiskoordinierung ist nur insoweit vorgesehen, als es der IATA überlassen wird, Festpreise für die Beförderung von Personen und Fracht zu bestimmen.[59] Diese Festpreise bedürfen jedoch noch der Zustimmung der nationalen Luftfahrtbehörden.

3. British Type/Predeterminationstyp

Den dritten wichtigen Abkommenstyp, stellt der sog. British Type oder auch Predeterminationstyp dar. Dieser Typ hat zwar nicht so vielen Luftverkehrsabkommen zum Vorbild gedient wie das Bermudaabkommen, er ist aber dennoch erwähnenswert. Der Prototyp dieser Art von Abkommen ist das am 26. Oktober 1945 zwischen Großbritannien und der Südafrikanischen Union ge-

---

[59] *Vgl. Edgar Rössger/Karl-Bernd Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 77*

schlossene Luftverkehrsabkommen.[61] Hier sollen nur kurz die für dieses Abkommen charakteristischen Bestimmungen angeführt werden:

a) Frequencies are to be determined between the operators (the designated airlines) subject to the approval of the Contracting Parties ('pre-determination').
b) Total route capacity is to be divided equally between the designated airlines of the Contracting Parties with provision for revision should such equality prove to be not justifiable ('parallel partnership').

Kennzeichnend für diesen Abkommenstyp ist also die gemeinsame Festlegung der Flugfrequenzen durch Luftverkehrsunternehmen und Vertragsstaaten sowie die gleichmäßige Verteilung der Kapazität auf die Luftverkehrsunternehmen.

4. Die ECAC-Standardklauseln für bilaterale Luftverkehrsabkommen

Neben dem 1944 auf der Konferenz von Chicago von den Mitgliedstaaten der ICAO gemeinsam erarbeiteten Vorschlag eines Mustervertrages für ein bilaterales Luftverkehrsabkommen (Chicago Type), gibt es noch einen weiteren, von mehreren Staaten gemeinsam erstellten Mustervertrag. Dieser Vertrag wurde von der European Civil Aviation Conference (ECAC), der europäischen Zivilluftfahrtkonferenz, ausgearbeitet.
Die ECAC ist 1954 auf Veranlassung des Europarates gegründet worden.[60] Sie ist eine Regionalorganisation der ICAO, die aber

---

60) *Zur Gründungsgeschichte vergl. L. Cartou, La structure juridique du transport aérien en Europe à la veille du marché commun, in: Revue Francaise de Droit Aérien 1958, S. 101 - 128 (110 f); M. Lemoine, L'idée européenne dans l'aviation de transport et l'accord multilatéral sur les droits commerciaux pour les transports aériens non réguliers en Europe, in: Revue Francaise de Droit Aérien 1957, S. 6; J. Hübener, Erste Europäische Staatenkonferenz zur Erleichterung des Luftverkehrs, in: ZLR 1953, S. 333 ff*

61) *vgl. Shawcross and Beaumont, On Air Law, Volume I, 3. Aufl. S. 281*

rechtlich unabhängig ist von dieser.[62] Die ECAC hat sich die Förderung und Koordinierung des europäischen Luftverkehrs zur Aufgabe gemacht.[63]
Die wichtigsten Ergebnisse der Arbeit der ECAC sind:

1. Das mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa.[64] Es ist für die BRD am 11. Dez. 1959 in Kraft getreten.[64a]
2. Das multilaterale Tarifübereinkommen über den Fluglinienverkehr vom 10. Juli 1967.[65]

---

62) *Vgl. A. Wegerdt, Tagungsberichte A, Internationale Tagungen auf dem Gebiete des Luftrechts, in: ZLR 1953, S. 326 ff (329); Föllmi, Lufttransport und europäische Integration, S. 104 f; A.S. Verploeg, The Road towards a European Common Air Market, S. 122 - 135; Slotemaker, Die Straßburger Luftverkehrskonferenz: Ein Ansporn für Europa, in: Interavia 10. Jahrg. 1955, Nr. 10, S. 753 - 755*

63) *Über Organisation und Arbeit der ECAC vgl. M. Doz, The Work of the European Civil Aviation Conference (Translation), Revue du Sécrétariat Général à l'Aivation Civile, France, No. 150, 15. 5. 1974; Otto Riese, Das mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa, in: ZLR 1959, S. 125 - 139; H. Orlovius, Internationale Zusammenarbeit im Luftverkehr, in: Europa Verkehr 1965, Nr. 2/3, S. 113 - 116 (115); ders. Multilaterale Zusammenarbeit in der Luftfahrt, in: Flugwelt international 1966, Heft 7, S. 554 f; G.W. Rehm, 10 Jahre Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC), in: Europa Verkehr 1965, Nr. 4, S. 193 f*

64) *BGBl II 1956, S. 821; UNTS 310, 229;* 64a) *BGBl. II 1960, 146.*

65) *Veröffentlicht in ICAO Doc 8681*
Die BRD ist diesem Übereinkommen bisher noch nicht beigetreten; über die Gründe s. u. S. 111 f

Der ECAC gehören derzeit 20 europäische Staaten an: Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Island, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweiz, Schweden, Türkei, Großbritannien und Zypern.

Die 2. ECAC-Vollversammlung hatte im Jahre 1957 in ihrer Empfehlung Nr. 25 vorgeschlagen, das Sekretariat der ICAO möge die allgemein üblichen und gebräuchlichen Regelungen (Standard-Klauseln) in bilateralen Luftverkehrsabkommen überprüfen und versuchen, allgemein annehmbare Klauseln zu entwickeln. Die sog. verkehrsrechtlichen Bestimmungen, die Vereinbarungen über die Streckenführung und die Kapazität, sollten zunächst allerdings nicht mit in das Vertragswerk einbezogen werden. Die ICAO war für die Erfüllung dieser Aufgabe prädestiniert, weil gemäß Artikel 81 und 83 des Chicagoer Abkommens die bestehenden und neu abgeschlossenen bilateralen Luftverkehrsabkommen beim Rat der ICAO registriert werden.
Nach Abschluß der Arbeiten des Sekretariats der ICAO wurden die Ergebnisse dieser Untersuchung von einer Studiengruppe der ECAC vom 1. bis 6. Dez. 1958 in Paris überarbeitet.[66)]
Zehn Staaten hatten Vertreter in diese Studiengruppe entsandt: die Bundesrepublik, Belgien, Frankreich, Italien, Niederlande, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien und Großbritannien. Das Arbeitsergebnis dieser Studiengruppe sollte der 3. ECAC-Vollversammlung zur Entscheidung vorgelegt werden. Da innerhalb der Studiengruppe Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung der Empfehlung Nr. 25 bestanden, bereitete es erhebliche Schwierigkeiten, sich über die Zielsetzung der Arbeit zu einigen.
Eine Auffassung ging dahin, Zweck der Arbeit der Studien-Gruppe sollte es sein, ein Abkommen vorzubereiten, das Musterklauseln für bilaterale Abkommen schaffe. Dabei waren zwei

---

66) *Die folgenden Informationen über den Verlauf der Tagung entstammen dem Bericht des deutschen Delegierten MinR. Dr. Faull, freundlicherweise zugänglich gemacht vom BMV*

Varianten denkbar:

a) die entwickelten Klauseln dienen lediglich als unverbindliche Modelle, an denen sich die Staaten beim Abschluß ihrer bilateralen Luftverkehrsabkommen nach Möglichkeit orientieren sollen,
b) die Klauseln sind obligatorisch, d.h. sie sind von den ECAC-Mitgliedstaaten in jedem bilateralen Luftverkehrsabkommen zu verwenden.

Die andere Auffassung ging dahin, daß die Standard-Klauseln die Grundlage für ein multilaterales Übereinkommen über den europäischen Fluglinienverkehr bilden sollten; dieses Übereinkommen sollte dann später durch Klauseln über Frequenzen und Kapazität[67)] , sowie Fluglinienpläne vervollständigt werden. Das letztgenannte multilaterale Modell hätte die umfassendste Lösungsmöglichkeit dargestellt. Es entschieden sich zunächst auch fast alle Staaten dafür, bis auf Frankreich, Großbritannien und die Schweiz, die für die bilaterale Lösung stimmten.

Die Studiengruppe beschloß, der 3. ECAC-Vollversammlung zwei Vertragsfassungen vorzulegen, und zwar einen Entwurf für ein bilaterales Vertragsmodell und einen für ein multilaterales. Der Wortlaut der Entwürfe deckte sich zum großen Teil genau, nur die Einleitungsklauseln wichen voneinander ab.
Nachdem die Gruppe bereits drei Tage nach diesem Plan vorgegangen war, brachte ein überraschender französischer Vorstoß erhebliche Verwirrung und Mißstimmung in die Arbeiten. Der französische Chefdelegierte verlangte plötzlich, logisch im Widerspruch zu seiner ursprünglichen bilateralen Auffassung, daß Empfehlung Nr. 25 dahin verstanden werden müsse, daß ein multilaterales Abkommen sich ausschließlich auf die Standard-Klauseln beschränke, also 'selbstgenügsam' (self sufficient)

---

67) *Eine multilaterale Frequenz- und Kapazitätsklausel ist späterhin nicht entwickelt worden. In der Entwicklung eines solchen Vorschlages besteht ein wesentliches Ziel dieser Arbeit.*

sei. Eine spätere Ergänzung durch Verkehrs-Klauseln sei weder erforderlich noch dürfe dies überhaupt in diesem Entwurf erwähnt werden. Obwohl der Vorsitzende der Studiengruppe und das Sekretariat der ICAO diese Auslegung als wenig sinnvoll ansahen und darauf hinwiesen, daß sie nicht dem historischen Ablauf, der zu Empfehlung Nr. 25 geführt habe, entspreche, bestand die französische Delegation auf einer Abstimmung. Wider Erwarten gewann sie die Abstimmung mit fünf zu vier Stimmen. Gegenstimmen gaben die Bundesrepublik, Belgien, Niederlande und Schweden ab. Sehr aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang die Erklärung des deutschen Delegierten für den Ausgang der Abstimmung. Im deutschen Delegationsbericht heißt es wörtlich: 'Es kann allerdings als sicher angenommen werden, daß der Umfall der Italiener und Portugiesen, die zuvor die Hypothese eines späteren multilateralen Vollabkommens unterstützt hatten, nicht auf einen Meinungswechsel zurückging, sondern einfach dadurch bedingt war, daß sie infolge Sprachschwierigkeiten den Sinn der langen französischen Ausführungen und der Abstimmung nicht verstanden.'[68)]

Das Ergebnis der Arbeit der Studiengruppe bestand dann darin, daß der ECAC-Vollversammlung nicht nur zwei, sondern vier Entwürfe mit den erarbeiteten Standardklauseln vorgelegt wurden. Hinsichtlich des Inhalts der Standardklauseln bestanden keine besonderen Unterschiede, sehr wohl aber hinsichtlich der Konzeption der Abkommen.

Die ECAC-Vollversammlung mußte sich für eine der im folgenden skizzierten Möglichkeiten entscheiden:

bilaterale Konzeption
- a) Modell-Klauseln für zweiseitige Abkommen.
- b) Verbindliche Klauseln für zweiseitige Abkommen.

---

68) s. o. S. 29, Fußnote 66)

c) Selbstgenügsames multilaterales Abkommen über Standard-Klauseln.

multilaterale Konzeption

d) Standard-Klauseln für ein später durch verkehrsrechtliche Bestimmungen zu vervollständigendes multilaterales Abkommen über den europäischen Fluglinienverkehr.

Auf der 3. ECAC-Vollversammlung, die 1959 in Straßburg stattfand, entschieden sich die ECAC-Mitglieder dann für die unter a) genannte Lösung. Die ausgearbeiteten 13 Artikel, die 'Standard Clauses for Bilateral Argreements adopted by the European Civil Aviation Conference at its Third Session',[69] wurden also nur unverbindliches Modell für die bilateralen Luftverkehrsabkommen der ECAC-Mitgliedstaaten. Diese Standardklauseln konnten keinen entscheidenden Einfluß auf eine einheitliche Entwicklung und Abfassung der bilateralen Luftverkehrsabkommen ausüben. Der Grund hierfür ist mit darin zu sehen, daß sie erst zu einem Zeitpunkt verabschiedet wurden, als die ECAC-Staaten schon eine Reihe von bilateralen Luftverkehrsabkommen abgeschlossen hatten.
Die Standardklauseln waren auch nicht geplant und geeignet dafür, entscheidende und neue Aspekte in diese Luftverkehrsabkommen zu bringen. Bedeutsam wären sie nur dann gewesen, wenn sie multilateral vereinbart worden wären. So hingegen blieb nur ein im luftleeren Raum stehender Vertragsvorschlag über beziehungslose Standardklauseln übrig.
Eine inhaltliche Analyse erübrigt sich hier, da Standardklauseln im Prinzip auch in dem schon viel früher entworfenen deutschen Mustervertrag enthalten sind, und dieser Vertragsentwurf hier ausführlich erörtert wird.[70]

---

[69] *Abgedruckt in: Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 242 - 246*

[70] *Erwähnenswert ist lediglich, daß in den Standardklauseln ausdrücklich ein freier Transfer von Einnahmen der Luftverkehrsunternehmen vereinbart wurde (Art. 8). Die ersten deutschen Musterentwürfe für bilaterale Luftverkehrsabkommen sahen ebenfalls eine Transferklausel vor. Infolge der wirtschaftlichen Erstarkung der BRD glaubte man aber, darauf verzichten zu können. In den heutigen Abkommensverhandlungen*

5. Die Funktion der Musterverträge in der Praxis

Wenn ein Staat mit allen anderen Staaten der Erde Fluglinienverkehrsverbindungen unterhalten will, so bedeutet dies, daß er 145 verschiedene Luftverkehrsabkommen abschließen muß. Wollte jeder der zur Zeit bestehenden 146 Staaten[71] mit jedem anderen Staat ein bilaterales Luftverkehrsabkommen abschließen, so beliefe sich die Zahl der Abkommen auf 10.585[72]. Tatsächlich sind derzeit bei der ICAO etwa 2.500 Luftverkehrsabkommen registriert.[73]
Die Anzahl der Abkommen der BRD, die in Kraft getreten sind, beläuft sich auf 46, die Anzahl der unterzeichneten beträgt 15, die der paraphierten 9 (Stand: 1. 4. 1975).[74]

---

gewinnt die Diskussion über die Aufnahme einer Transferklausel wieder mehr Raum. Vor allem Ostblockstaaten und junge Staaten legen Wert auf eine solche Klausel.

71) *s. Fischer-Weltalmanach 74, Zahlen, Daten, Fakten, S.264-267*

72) *Die größte Anzahl der Verträge die alle 146 Staaten (146 = m) schließen können, berechnet sich aus der Summe von 1 bis 145 (145 = m - 1).*

$$\text{Anzahl der Verträge} = \sum_{i=1}^{m-1} i = 1+2+3+4+.....+144+145.$$

Nach Bronstein-Semendjajew, Taschenbuch der Mathematik, 1968 S. 137 gilt:

$$\text{Anzahl der Verträge} = \sum_{i=1}^{m-1} i = \frac{m(m-1)}{2}$$

Bei m = 146 Staaten erhält man 10.585 Verträge, wenn jeder Staat mit jedem Staat einen Vertrag abschließt. (Bei m = 147 Staaten erhält man 10.731 Verträge, bei m = 148 Staaten erhält man 10.878 Verträge.)

73) *s. ICAO-Doc 9099-LGB 306; Aeronautical Agreements and Arrangements, Fourth Annual Supplement (For the year 1973), S. 10, Published by authority of the Secretary General 1974, Montreal, Canada. Danach sind bis 1973 genau 2.414 Luftverkehrsabkommen geschlossen worden.*

74) *Auskunft des BMV; die Texte der in Kraft getretenen Abkommen sind enthalten in: F. Nibler/M. Hofmann/W. Klein, Luftverkehr, Vorschriftensammlung in Loseblattform, Teil G. Zum Fundstellennachweis und Überblick über die Luftverkehrsabkommen, vgl. auch Anhang IX*

Alle Staaten haben das Bestreben, ihre völkerrechtlichen Verträge möglichst einheitlich zu gestalten. Für die BRD sind in dem vom Auswärtigen Amt herausgegebenen Formularbuch[75] Richtlinien für die einheitliche Gestaltung dieser Verträge herausgegeben worden. Aus der gleichen Motivation heraus hat fast jeder Staat der Welt ein eigenes Musterabkommen für den Abschluß von bilateralen Luftverkehrsabkommen entwickelt, an dem er seine Abkommen nach Möglichkeit ausrichten möchte. Bei der Ausarbeitung dieser Musterverträge haben sich die Staaten zwar weitgehend an den genannten Grundtypen von Abkommen orientiert, zusätzlich haben sie meist noch Eigenarten ihres Rechtssystems, Wünsche ihrer nationalen Luftverkehrsunternehmen sowie ihre individuellen wirtschaftlichen und politischen Interessen bei der Textabfassung berücksichtigt und die vorhandenen Grundtypen entsprechend abgeändert. Schon dadurch entsteht eine gewisse Vielfalt an Abkommenstypen.
Bevor nun zwei Staaten in mündliche Verhandlungen über den Abschluß eines bilateralen Luftverkehrsabkommens eintreten, tauschen sie zumeist erst ihre Vertragsmuster aus. In der Regel setzen sie einander dann vor Beginn der mündlichen Verhandlungen darüber in Kenntnis, ob sie grundsätzlich bereit sind, das Muster des anderen Vertragspartners als Grundlage für die Verhandlungen zu akzeptieren und informieren einander über ihrer Auffassung nach wichtige Abweichungen und Interessenkonflikte, die bei den Verhandlungen auftauchen werden. Der Austausch von Musterverträgen hat also den Sinn, den Vertragspartnern Vorinformationen über die genauen Vorstellungen und Wünsche der anderen Partei zu liefern, und dient zur Vorbereitung und Erleichterung der mündlichen Verhandlungen.
Wenn aufgrund des Austausches der Musterverträge deutlich wird, daß sehr gewichtige Abweichungen bestehen, so bereiten die Verhandlungspartner oft zunächst schriftliche Kompromißvorschläge vor, um den Vertragsabschluß zu beschleunigen

---

75) *Formularbuch für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge, herausgegeben vom Referat V 1 (Völkerrecht und Staatsverträge) des Auswärtigen Amtes, nur für den Dienstgebrauch*

Treffen dann die Delegationen der verhandelnden Staaten zusammen, so sind die gegenseitigen Positionen schon vorab geklärt. Dies hat vor allem dann Vorteile, wenn Probleme auftauchen, die so schwerwiegend sind, daß sie von der Delegationsleitung nicht ohne Rücksprache mit den zuständigen Behörden im Heimatland geregelt werden können. Dadurch werden Verzögerungen und unnötige Verärgerung der Verhandlungspartner vermieden.

Bei den mündlichen Verhandlungen, die meistens zur Paraphierung des Textes für ein neues Luftverkehrsabkommen führen, legen die Partner jeweils ihre Textvorschläge zugrunde und entscheiden, ob bei Abweichungen der Vertragsmuster der Vorschlag der einen oder anderen Vertragspartei unverändert übernommen werden kann, oder ob Kompromißlösungen gesucht und neue Formulierungen gefunden werden müssen. Je nach Interessenlage, Intention und Verhandlungsgeschick der Vertragspartner ist das Ergebnis der Luftverkehrsabkommens-Verhandlungen dann mehr oder weniger am Mustervertrag der einen oder anderen Partei ausgerichtet, oder es stellt ein weitgehend neues Werk dar. Hierin liegt ein weiterer Grund für die Uneinheitlichkeit der bilateralen Luftverkehrsabkommen, die eigentlich erstaunlich ist, wenn man bedenkt, daß in jedem Luftverkehrsabkommen, ganz unabhängig von den Vertragspartnern, immer wieder die gleiche Materie und die gleichen Probleme geregelt werden müssen.
Um welche Fragenkreise es sich im einzelnen handelt, ist bei der Darstellung der Vertragsmuster des Chicago Typs und des Bermuda Typs bereits kurz skizziert worden. Eine genauere Analyse der mit den bilateralen Luftverkehrsabkommen verbundenen Rechtsprobleme soll anhand einer Kommentierung der einzelnen Klauseln des von der BRD entwickelten Mustervertrages erfolgen.

Einige der im Mustervertrag der BRD enthaltenen Regelungen überschneiden sich mit bereits im Chicagoer Abkommen getrof-

fenen Vereinbarungen[76]. Sofern auch der Vertragspartner der BRD ICAO-Mitglied ist, sind diese Wiederholungen an sich überflüssig. Da aber die BRD bei der Entwicklung ihres Mustervertrages nicht unterschieden hat zwischen einem Muster für ICAO-Mitgliedstaaten und für Nichtmitglieder der ICAO, waren derartige Überschneidungen unvermeidlich.

---

[76] *Auf Überschneidungen wird jeweils bei Erörterung der einzelnen Klauseln des deutschen Mustervertrages hingewiesen.*

2. Teil

Der deutsche Mustervertrag für bilaterale Luftverkehrsabkommen[77a)]

I. Die politische Ausgangslage der BRD bei der Entwicklung des Mustervertrages

1. Die Ausübung der Lufthoheitsrechte durch die alliierten Mächte

Nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reichs im Jahre 1945 übten die Besatzungsmächte die Staatsgewalt im deutschen Luftraum aus. Durch Proklamation Nummer 2 vom 20. 9. 1945, Abs. VIII, Ziffer 30 wurden die Herstellung, der Besitz, die Unterhaltung oder der Betrieb von Flugzeugen aller Art oder irgendwelcher Bestandteile davon in Deutschland verboten.[77)] Aufgrund dieser Proklamation der Besatzungsmächte war nicht nur die Ausübung des zivilen Luftverkehrs, sondern sogar jede Betätigung auf dem Gebiet des Luftsports verboten.
Die Verwaltungsbefugnisse wurden zunächst von militärischen Stellen wahrgenommen. Seit 1949 übte sie der im gleichen Jahr geschaffene Civil Aviation Board (CAB), die oberste Luftfahrtbehörde der USA aus. Der CAB, als Vertreter der Alliierten Hohen Kommission, war zuständig für die Genehmigung von Fluglinien zum Betrieb von flugplanmäßigen Diensten auf den Flugstrecken in, durch oder über das Hoheitsgebiet der BRD und/oder die amerikanischen, britischen oder französischen Sektoren von Berlin. Bei der Erteilung der von den ausländischen Luftverkehrsunternehmen beantragten Betriebsgenehmigungen verfuhr der CAB recht großzügig. Eine sehr treffende Umschreibung für den damals herrschenden Zustand findet sich bei Kreipe[78)]: 'So war das Bundesgebiet vor 1955 nicht etwa wegen Fehlens eines nationalen Fluglinienverkehrsunternehmens ein Niemandsland geblieben, sondern eher zu einem Jedermannsland geworden'. An rund 25 ausländische Luftverkehrsunternehmen waren damals Kabotagerechte im Bundesgebiet vergeben worden.

[77a)] *Text des deutschen Mustervertrages: s.u. Anhang S. 201 ff.*

[77)] *A. Wegerdt, Deutsche Luftfahrtgesetze, 1952, S. 6*

[78)] *W. Kreipe, Luftverkehrspolitische Bilanz nach 10 Jahren deutscher Lufthoheit, in: Wirtschafts-Correspondent Nr. 24, 1965, S. 41*

Eine Änderung der Sachlage wurde weder durch das Besatzungsstatut vom 21. 9. 1949 noch durch die Revision des Besatzungsstatuts vom 6. 3. 1951 herbeigeführt. Die zivile Luftfahrt war nach wie vor 'Vorbehaltsgebiet' der Besatzungsmächte geblieben, und die oben genannnten Verbote blieben aufrechterhalten. Nur auf einigen Teilgebieten sind der BRD schließlich nach und nach gewisse Hoheitsbefugnisse eingeräumt worden: Segelflug-, Freiballon-, Modellflugwesen, Genehmigung von baulichen Anlagen innerhalb der Bauschutzbereiche der Flugplätze, von Flugplatzgeländen und von Flugveranstaltungen.[79)]

2. Übernahme der Lufthoheitsrechte durch die BRD

a) Die Bestimmungen des Deutschlandvertrages über den zivilen Luftverkehr

Erst mit Wiedererlangung der deutschen Souveränität am 5. 5. 1955 durch die Pariser Verträge erhielt die BRD ihre Lufthoheit zurück. Nach Artikel 1 des 12. Teils des Überleitungsvertrages[80)] übernahm die BRD die Verantwortung für den Bereich der zivilen Luftfahrt im Bundesgebiet. Allerdings hatten die Westalliierten in den Artikeln 2 bis 7 einige Vorbehalte gemacht und der BRD gewisse Verpflichtungen bei der Gestaltung ihrer Luftverkehrspolitik auferlegt.
So hatten sich die drei Westmächte die Kontrolle über Luftfahrzeuge der UdSSR, die den deutschen Luftraum benutzen würden, vorbehalten (Artikel 6 des 12. Teils des Überleitungsvertrages). Ferner hatten sie jeden Luftverkehr von und nach den Berliner Luftschneisen unter ihre Kontrolle gestellt (Artikel 5 des 12. Teils des Überleitungsvertrages).

---

79) *S. Wegerdt, Die materiell- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen des gegenwärtigen Luftverkehrs im deutschen Bundesgebiet, in: ZLR 1952, S. 10 ff*

80) *Vertrag vom 26. 5. 1952 über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten mit Zusatzvereinbarungen; Vertrag zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag), Gesetz vom 28.3.1954 BGBl II 1954, 57 (227 ff), geändert durch Protokoll vom 23.10.1954, BGBl II 1955, 213 (240), vgl. dazu K. Ebelt, Der zivile Luftverkehr nach dem Deutschlandvertrag und dem Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, in: ZLR 1952, S. 289 ff*

Ein besonders schwieriges Problem war die Behandlung der von den Besatzungsmächten zum Luftverkehr im Bundesgebiet zugelassenen ausländischen Luftverkehrsgesellschaften. Nach Artikel 4 des 12. Teils des Überleitungsvertrages blieben die bisherigen Konzessionen des CAB für eine Übergangszeit von einem Jahr weiter wirksam. Diese Privilegien durften bei der Ausübung der Kabotagerechte früher zurückgezogen werden, 'falls und soweit ein deutsches Luftverkehrsunternehmen eine Linie einrichte, die das öffentliche Verkehrsbedürfnis auf einer oder mehreren Strecken deckt, die aufgrund gegenwärtiger Kabotageprivilegien[81)] einer ausländischen Luftverkehrsgesellschaft bedient werden'. Die wiedergewonnene Lufthoheit war somit von vornherein mit Hypotheken belastet, die sich teilweise noch heute auf die deutsche Luftfahrt auswirken (Berlin-Verkehr).
Nach Artikel 3 des Vertrages war die BRD verpflichtet, in ihren zweiseitigen Luftverkehrsabkommen eine liberale Politik ohne Diskriminierung zu verfolgen. Eine solche Politik hätte die BRD ohnehin beim Abschluß ihrer Luftverkehrsabkommen betrieben. Es hat ihr daher keine besonderen Schwierigkeiten bereitet, diese Verpflichtung zu erfüllen. Komplizierter hingegen erschien zunächst die Erfüllung der in Artikel 2 des Vertrages statuierten Verpflichtung, wonach die BRD dem Chicagoer Abkommen sobald als möglich beitreten sollte.

b) Der Beitritt der BRD zum Chicagoer Abkommen

Im Chicagoer Abkommen wird zwischen dem Beitrittsverfahren für UNO-Mitglieder und Nicht-UNO-Mitglieder sowie Feindstaaten des 2. Weltkriegs unterschieden.
Artikel 92 des Chicagoer Abkommens bestimmt das Beitrittsverfahren für Mitgliedstaaten der UNO. Der Beitritt erfolgt durch Anzeige an die Regierung der USA und wird mit dem 30. Tage nach Empfang dieser Mitteilung wirksam. Die Regierung der Vereinigten Staaten gibt den anderen Vertragsstaatenden Beitritt des neuen Staates bekannt.

---

81) *s.o. S. 15, Kabotage als 8. Freiheit der Luft*

Komplizierter ist das in Artikel 93 des Chicagoer Abkommens geregelte Beitrittsverfahren für Nichtmitglieder der UNO und die **Feindstaaten** des 2. Weltkrieges.[82] In diesem Zusammenhang muß erwähnt werden, daß die Unterzeichnung des Chicagoer Abkommens **bewirkt**, daß die Vertragsstaaten zu Mitgliedern der ICAO werden, die **eine Spezialorganisation der UNO ist.**[83] Weil nun die BRD zur Zeit ihrer Beitrittsbemühungen nicht Mitglied der UNO war und zudem zu den **Feindstaaten** des 2. Weltkrieges zählte, war für ihre Zulassung das in Artikel 93 des Chicagoer Abkommens geregelte Verfahren maßgeblich. Danach ist eine Vierfünftel-Mehrheit der Stimmen der ICAO-Versammlung erforderlich gewesen; ferner mußte die Zustimmung eines jeden Staates vorliegen, der im 2. Weltkrieg von dem um Zulassung nachsuchenden Staat überfallen oder angegriffen worden war. Wider Erwarten verlief der Beitritt der BRD reibungslos. Die Befürchtungen, daß die von Deutschland während des Krieges angegriffenen Staaten dem Beitritt widersprechen würden - so insbesondere die Tschechoslowakei und Polen - erwiesen sich als unbegründet. Das Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) und die Vereinbarung über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr (Transitvereinbarung) sind für die BRD am 8. 6. 1956 in Kraft getreten.[84]

3. Die Frage der Fortgeltung der mit dem Deutschen Reich geschlossenen Luftverkehrsabkommen

Bei den Verhandlungen über den Abschluß neuer Luftverkehrsabkommen mußte die Frage geklärt werden, wie die alten Luftverkehrsabkommen, die die ausländischen Vertragspartner mit dem Deutschen Reich geschlossen hatten, zu behandeln waren.

---

82) *J. Bärmann, Artikel 93 des Abkommens von Chicago und das Völkerrecht, in: ZLR 1953, S. 13 - 20 (5)*

83) *I. Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 2. Aufl. Rdnr. 813; Shawcross and Beaumont, On Air Law, Third Edition, Volume I, S. 64*

84) *BGBl II 1956, 934*

Dabei tauchte das Problem auf, ob man diese Luftverkehrsabkommen als durch den Krieg beendet oder als suspendiert betrachten mußte und ob ehemalige Kriegsgegner und neutrale Staaten gleich zu behandeln seien.

Die zahlreichen vom Deutschen Reich vor dem 2. Weltkrieg abgeschlossenen zweiseitigen Luftverkehrsabkommen enthielten die Bestimmung, daß die Verkehrsrechte nur in Friedenszeiten gewährt werden sollten.[85)] So heißt es beispielsweise in Artikel 1 des Abkommens über den Luftverkehr zwischen dem Deutschen Reich und der Republik Polen vom 28. August 1929[86)] : 'Jeder der beiden Hohen Vertragschließenden Teile gewährt in Friedenszeiten Luftfahrzeugen des anderen Vertragschließenden Teils.... das Recht zum Luftverkehr über seinem Gebiete'.

Schleicher/Reymann[87)] führt dazu aus, daß die Wirksamkeit des Abkommens auf Friedenszeiten beschränkt sei. Diese Beschränkung sei selbstverständlich für den Fall, daß sich die Vertragsstaaten miteinander im Kriege befänden. Ihre rechtliche Bedeutung liege mithin darin, daß sich die Vertragsstaaten das Recht zum gegenseitigen Luftverkehr nicht gewähren wollten, wenn einer von ihnen sich mit einer dritten Macht im Kriege befände. Im Kriegsfall trete diese Rechtsfolge ohne weiteres ein.

Solange daher ein Kriegszustand zwischen Deutschland und irgendeinem anderen Land bestand, waren die Abkommen nach dem Willen der Vertragspartner außer Kraft.[88)] Dies galt also auch für die Abkommen, die mit Ländern geschlossen waren, mit denen sich

---

85) *s. auch Artikel 89 des Chicagoer Abkommens*

86) *abgedruckt in RGBl II 1934, S. 29 ff*

87) *Schleicher/Reymann, Recht der Luftfahrt, Kommentar, 2. Auflage, 1937, S. 334*

88) *s. auch Wegerdt, Die materiell- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen des gegenwärtigen Luftverkehrs im deutschen Bundesgebiet, in: ZLR 1952, S. 18*

Deutschland nicht im Kriegszustand befunden hat,[89] z.B. für die Luftverkehrsabkommen mit der Schweiz, Schweden, Spanien und Portugal.[90]

Durch Vertragsgesetze sind die Abkommen zwar Bundesrecht geworden(?249 denn sie betreffen Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, sie waren aber nach Kriegsende nicht anwendbar, weil sie seit Kriegsbeginn suspendiert waren. Um sie wieder zur Anwendung zu bringen, hätte es für jedes einzelne Abkommen nach h.M. der Zustimmung der beiden Vertragspartner bedurft.[91] Eine entsprechende Vereinbarung über die Wiederanwendbarkeit der mit dem Deutschen Reich abgeschlossenen Luftverkehrsabkommen hat die BRD mit keinem der alten Vertragspartner geschlossen, wenn auch einige Staaten an einer solchen Wiederinkraftsetzung interessiert waren.[91a]

Einer der Staaten, die sich von einer Fortgeltung des alten Vertragswerks rechtliche Möglichkeiten für einen Luftverkehr mit der DDR erhofften, war die Schweiz.[91b]

---

89) *A.A. W. Ringleb, Bundesrepublik und internationales Luftrecht, in: Der Volkswirt 1952, Nr. 9, S. 13, Ringleb geht jedoch von der zu undifferenzierten Annahme aus, daß 'nach allgemeinem Völkerrecht mit Beginn des Krieges alle völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den zu den Waffen greifenden Ländern untergehen' und kommt von daher zu einer Unterscheidung zwischen Feindstaaten und neutralen Staaten, ohne den Wortlaut der Luftverkehrsabkommen in Betracht zu ziehen.*

90) *De facto ist die internationale Zivilluftfahrt, insbesondere der planmäßige internationale Linienverkehr auch während des zweiten Weltkrieges - im Rahmen der technischen Möglichkeiten - aufrechterhalten worden. In Deutschland war die Zivilluftfahrt während des zweiten Weltkrieges der unmittelbaren Aufsicht Görings unterstellt. Der letzte planmäßige Flug wurde von einer Ju 290 auf der Strecke Berlin/Madrid am 21. April 1945 durchgeführt. Vgl. Der Spiegel 'Lufthansa' 1955, Nr. 22, S. 32 f*

91) *Zur Frage der Fortgeltung der mit dem Deutschen Reich geschlossenen völkerrechtlichen Verträge werden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Eine umfassende Darstellung dieses Problems findet sich bei U. Hoenicke, Die Fortgeltung von Verträgen des Deutschen Reichs in der BRD und der DDR, Diss. Göttingen, 1972, Bd. 14 der Reihe Allgemeines Völkerrecht, s. insbesondere S. 164 ff*

91a) *Information des BMV*

91b) *Verhandlungsunterlagen des BMV*

Dies hing damit zusammen, daß aufgrund der Abkommen mit dem Deutschen Reich auch Landerechte in Berlin gewährt worden waren. In der Begründung zum Entwurf[92] des neuen Luftverkehrsabkommens heißt es unter III:

'Geltungsbereich des Abkommens:

> Das Abkommen gilt im Hinblick auf Artikel 5 des Zwölften Teils des Überleitungsvertrages einstweilen nicht für Berlin. Eine Erstreckung des Abkommens und des Gesetzes auf Berlin muß der zukünftigen politischen Entwicklung vorbehalten bleiben.'

Angesichts der veränderten politischen Verhältnisse hat sich die Schweiz, ebenso wie die anderen an der Wiederinkraftsetzung der mit dem Deutschen Reich geschlossenen Luftverkehrsabkommen interessierten Staaten, mit dem Abschluß eines neuen Abkommens als Ersatz für das alte Luftverkehrsabkommen einverstanden erklärt.[93]

Die vor dem Krieg geschlossenen Luftverkehrsabkommen waren auch wegen der durch das Chicagoer Abkommen getroffenen Neuregelungen und der durch die Fortentwicklung des Luftverkehrs bedingten Veränderungen veraltet, so daß schon allein aus diesem Grund eine Erneuerung der Luftverkehrsabkommen angeraten war. Da auch der Bundesminister für Verkehr bereits 1952 entschieden hatte, daß die Wiederinkraftsetzung der alten Luftverkehrsabkommen nicht in Betracht komme, waren neue Abkommen zu vereinbaren. Um diese möglichst einheitlich zu gestalten, hat die BRD schon sehr frühzeitig mit der Ent-

---

92) *Zugänglich gemacht durch das BMV; Die Vorbesprechungen zwischen den Vertretern der deutschen und schweizerischen Luftfahrtbehörde fanden im Januar 1956 statt.*

93) *Vgl. Artikel 19 des Luftverkehrsabkommens BRD/Schweiz, wo es heißt: 'Die Vorschriften dieses Abkommens ersetzen zwischen den Vertragsstaaten:*
a) das Provisorische Übereinkommen vom 14. September 1920 betreffend die Regelung des Luftverkehrs zwischen Deutschland und der Schweiz,
b) die durch Notenwechsel vom 23. und 27. Juli 1937 getroffene Vereinbarung über die zollfreie Abgabe von Betriebsstoffen an Luftfahrzeuge. Text des Abkommens in: BGBl II 1957, S. 61 ff

wicklung eines Mustervertrages für ihre neuen Luftverkehrsabkommen begonnen.

4. Die Entwicklung eines Mustervertrages für die Luftverkehrsabkommen der BRD

Bereits im Jahr 1952 wurden unter entscheidender Mitwirkung des Präsidenten Wegerdt die ersten Vorbereitungen für den Abschluß neuer Luftverkehrsabkommen getroffen. Sämtliche Luftverkehrsabkommen, die in der Zeit von 1925 bis 1939 abgeschlossen worden waren, waren von Wegerdt vorbereitet worden.
Die neuen Musterentwürfe mußten unter Berücksichtigung der veränderten Gegebenheiten im internationalen Luftverkehr erstellt werden. Dabei waren insbesondere die durch das Chicagoer Abkommen getroffenen rechtlichen Neuerungen zu beachten, weil die meisten Staaten, mit denen der Abschluß neuer Luftverkehrsabkommen in Betracht kam, Mitglieder der ICAO waren und weil für die BRD von Anfang an klar war, daß sie sich an diese Bestimmungen werde halten müssen, wenn sie am internationalen Luftverkehr teilnehmen wollte.
Die ersten Entwürfe waren noch stark an die Texte der Luftverkehrsabkommen des Deutschen Reiches angelehnt. Mit der zunehmenden Bedeutung des Luftverkehrs wurde klar, daß die Luftverkehrsabkommen sich nicht nur auf den Luftraum, die Luftfahrer, die Luftfahrzeuge, die Flughäfen, die Flugsicherung usw. beziehen konnten, sondern daß sie auch sachfremdere Gebiete in ihren Normenkreis mit einbeziehen mußten, wie etwa das Zoll- und Paßwesen, Post- und Fernmeldewesen, die Anwendung des gesamten innerstaatlichen Rechts, das staatliche Schiedsverfahren, Fragen über die Vereinbarung der Beförderungsentgelte, sowie die Problematik der Aufteilung der Beförderungsanteile zwischen den Luftverkehrsunternehmen.[94)]
An der Entwicklung des deutschen Mustervertrages waren wegen dieser weitgefächerten Rechtsfragen neben dem federführenden Bundesministerium für Verkehr 6 weitere Ministerien beteiligt,

---

94) s.u. S. 148

und zwar das Auswärtige Amt, der Bundesminister des Inneren, der Bundesminister der Justiz, der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen.

Der erste Entwurf von 1952 hatte 24 Artikel, 7 mehr als der heutige Mustervertrag, wobei noch der heutigen Frequenz- und Kapazitätsklausel sowie der Tarifklausel entsprechende Bestimmungen fehlten. Die große Anzahl der Artikel erklärt sich daraus, daß viele Bestimmungen aus den ICAO-Abkommen wiederholt wurden. Bei späteren Entwürfen hat sich die BRD mehr und mehr am Chicago-Type[95] orientiert, aber auch der Bermudavertrag hat die deutschen Musterentwürfe deutlich beeinflußt.[96] Gerade die wirtschaftlich bedeutsamen Regelungen dieses Vertrages, wie die Frequenz- und Kapazitätsregelung und die Frage der Tarifvereinbarung, haben entscheidenden Einfluß auf das deutsche Muster gehabt.

Der Grundstock für den heutigen Musterentwurf (Stand: 1966) wurde in mehrjährigen Verhandlungen mit den zuständigen Ministerien gelegt. Zwischen dem ersten Vertragsentwurf von 1952 und dem letzten, seit 1966 unverändert gebliebenen, der bei den heutigen Vertragsverhandlungen als Grundlage dient, liegen 14 Jahre. Mit gutem Recht kann man daher sagen, daß der deutsche Mustervertrag zu einem rechtlich umfassenden und ausgefeilten Vertragswerk herangereift ist.
Im folgenden soll der räumliche Geltungsbereich der Luftverkehrsabkommen der BRD aufgezeigt werden; anschließend erfolgt eine detaillierte Betrachtung der Regelungen des deutschen Mustervertrages.

5. Die **territoriale** Begrenzung des Geltungsbereichs der Luftverkehrsabkommen der BRD und die Regelung des Berlin-Verkehrs

Gegenwärtig sind im Staatsgebiet des Deutschen Reichs in den Grenzen von 1937, ausgenommen die Gebiete östlich der Oder/Neiße

---

[95] s.o. S. 20 f

[96] s.o. S. 25

3 Arten von zivilem Luftverkehr zu unterscheiden:

1. ziviler Luftverkehr von und nach der BRD, für dessen Regelung die ausschließliche Zuständigkeit der BRD gegeben ist, und für den die hier behandelten Luftverkehrsabkommen gelten;
2. ziviler Luftverkehr von und nach der DDR, soweit für dessen Regelung die ausschließliche Zuständigkeit der DDR gegeben ist;[97)]
3. ziviler Luftverkehr von und nach Berlin, für den die Vier-Mächte-Vereinbarungen von 1945 die rechtliche Grundlage bilden.

Auch nach Wiedererlangung der Lufthoheit im Jahre 1955 blieben erhebliche Beschränkungen der Lufthoheit in beiden deutschen Staaten bestehen. Wie bereits erwähnt, haben sich die Westalliierten in Artikel 5 des 12. Teils des Überleitungsvertrages die Regelung des Luftverkehrs von und nach Berlin vorbehalten. Ebenso ist es bei der Viermächte-Regelung für die Berliner Kontrollzone geblieben.[98)]

Die gemeinsame Erklärung der Regierung der UdSSR und der DDR vom 7. Januar 1957 in Moskau[99)] bestätigt die Beschränkung der Lufthoheit der DDR[100)] durch die bestehenden Vier-Mächte-Abkommen über die Benutzung von Luftkorridoren durch Flugzeuge der USA, Englands und Frankreichs zwischen Berlin und der BRD. Diesem Abkommen wird aber nur ein vorübergehender und begrenzter

---

97) *Einen Überblick über die Entwicklung der Zivilluftfahrt der DDR enthält die Monographie von J. Kneifel, L'aviation civile en République démocratique Allemande, Berlin, 1972.*

98) *Als Kontrollgebiet war zunächst ein Gebiet von rund 20 km um das Kontrollratsgebäude vorgesehen. Information des BMV.*

99) *Neues Deutschland vom 8. 1. 1957.*

100) *Zur Problematik dieser Beschränkung aus der Sicht der Völkerrechtspublizistik der DDR, vgl. H.H. Mahnke, Das Recht des zivilen Zugangs nach Berlin, in: Deutschland Archiv, Febr. 1969, S. 148 f.*

Charakter beigelegt, der den Grundsatz der Anerkennung der Lufthoheit der DDR nicht berühren soll.[101)]

Mit der Vier-Mächte-Erklärung vom 9. November 1972, mit der die Alliierten ihre Rechte und Verantwortlichkeiten sowie die bisherigen Praktiken in bezug auf Deutschland als Ganzes und Berlin aufrechterhalten und als vom Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen nicht berührt wissen wollen, wurde die Beibehaltung des jetzigen Besitzstandes unterstrichen. Eine entsprechende Zusatzerklärung beider deutscher Staaten hinsichtlich der Nichtberührung dieser alliierten Rechte und Verantwortlichkeiten durch den Grundvertrag zwischen der BRD und der DDR vom 21. Dezember 1972 findet sich in der Anlage (Briefwechsel) zu diesem Vertrag.
Offiziell zugängliche Vereinbarungen zwischen den Alliierten und Drittstaaten über den Berliner Luftverkehr gibt es nicht. Die Westalliierten haben es bisher aus grundsätzlichen politischen Erwägungen strikt abgelehnt, die ihnen zur Verfügung stehenden Luftkorridore von anderen Fluggesellschaften als denen ihrer Nationalität benutzen zu lassen. Sie sind nicht bereit, ihre Luftkorridore aufzugeben; sowjetische Angebote, über diesen Fragenkomplex zu sprechen, führten zu keinem praktischen Ergebniss.[102)]
Zwar sind die Westalliierten bereit, der Deutschen Lufthansa AG Landerechte in Tegel einzuräumen, damit die in dem Luftverkehrsabkommen zwischen der UdSSR und der BRD vorgesehene Zwischenlandung in Tegel verwirklicht werden kann.[102a)] Das Befliegen ihrer Luftkorridore wollen sie der DLH jedoch nicht gestatten. Solange die DDR noch nicht Mitglied der ICAO ist und das Transitabkommen angenommen hat, ist die DLH somit

---

101) *Vgl. Bentzin, Möglichkeiten des zivilen Luftverkehrs in Deutschland, in: ZLW 1973, S. 62*

102) *Vgl. Pressebericht in: Braunschweiger Zeitung vom 13. 2. 1973, S. 2*

102a) *Vgl. Denkschrift zum Luftverkehrsabkommen mit der Regierung der UdSSR, Anlage zur Kabinettsache des Bundesministers für Verkehr vom 24. April 1972, S. 8*

darauf angewiesen, zur Durchführung eines planmäßigen internationalen Fluglinienverkehrs über das Staatsgebiet der DDR hinweg zum Westberliner Flughafen Tegel hin, eine besondere Erlaubnis der DDR einzuholen oder ein bilaterales Luftverkehrsabkommen mit der DDR abzuschließen.
Die Westmächte wollen zwar mit ihrer Weigerung, der DLH die Benutzung der Luftkorridore zu gestatten, dem Moskau-Geschäft der Lufthansa und der von dieser beabsichtigten Erweiterung der Moskau-Route über die UdSSR nach Tokio nicht im Wege stehen, sie betrachten dies sogar als eine Art Entgegenkommen gegenüber den Sowjets, von denen sie wissen, daß die Aeroflot mit der Lufthansa gern einen Pool bilden möchte, um der Aeroflot die westdeutschen Flughäfen zu erschließen.

In diesem Bestreben hat die Sowjetunion die DDR als Konkurrenten, da die DDR den Flughafen Berlin-Schönefeld aufwerten will und möglichst auch in der Bundesrepublik Flughäfen anfliegen möchte.
Alle diese Überlegungen werden eine Rolle spielen, wenn Bonn und Ost-Berlin demnächst Verhandlungen über ein Luftverkehrsabkommen aufnehmen werden.

Der Regierende Bürgermeister von Berlin hat in den letzten Jahren immer wieder die Einbeziehung West-Berlins in den Gesamteuropäischen Luftverkehr gefordert.[1o3)] Die Bundesregierung und der Berliner Senat haben auch bei der Einweihung des neuen Flughafens Berlin-Tegel am 23. Oktober 1974 betont, daß sie den Ausbau des Berliner Flugnetzes wünschen: Berlin müsse zu einer Kreuzung des Luftverkehrs werden und dürfe für den Flugverkehr nicht nur Start- oder Zielort sein, sondern müsse für alle Luftverkehrsgesellschaften frei anfliegbar werden.[1o4)]

1o3) Vgl. z. B. Pressemeldung vom 9.1.1973 in FAZ

1o4) Durch das Berlin-Abkommen ("Bulletin" 1971 S. 136o) ist der Landweg von und nach Berlin sicher und zeitmäßig abschätzbar geworden, mit der für den neuen Flughafen unangenehmen Folge, daß die Zahl der Linienfluggäste rapide abgenommen hat.

Derzeit wird der Luftverkehr von und nach Berlin-Tegel jedoch noch ausschließlich von den Fluglinien-gesellschaften der 3 Westalliierten, der amerikanischen Pan Am, der British Airways und der französischen Air France und einigen Charter-Fluggesellschaften aufgrund einer Sondergenehmigung der Westalliierten Luftattachés durchgeführt. Daran wird sich wohl vorläufig nichts ändern.

II. Der deutsche Mustervertrag[105)]

1. Form des deutschen Mustervertrages

Als Vertragsparteien bezeichnet der deutsche Mustervertrag "die Bundesrepublik Deutschland und ..."; zu ergänzen ist die Bezeichnung des anderen Vertragsstaates.
Die genannten Verträge bedürften dann eines Vertragsgesetzes, wenn sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen würden oder die politischen Beziehungen des Bundes regeln würden (Artikel 59 II, 1 GG).

Politische Beziehungen sind solche, die wesentlich und unmittelbar den Bestand des Staates, seine territoriale Integrität, seine Unabhängigkeit, seine Stellung oder sein Gewicht unter den Staaten oder die Ordnung der Staatengemeinschaft betreffen. Inhalt und Zweck eines Vertrages i.S. von Artikel 59 II GG müssen auf die Regelung der politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten gerichtet sein. Der Vertrag muß selbst eine Regelung von politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten enthalten oder bezwecken, nicht nur eine sekundäre, vielleicht sogar ungewollte und unerwartete Auswirkung auf diese Beziehung haben.[106)] Allerdings sind Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln, entgegen der häufig vertretenen, unrichtigen Auffassung nicht gleichbedeutend mit 'politischen Verträgen';[107)]

[105)] *In Anhang I ist der vollständige Text des Mustervertrages enthalten.*

[106)] *BVerfGE 1, 372 - 399 (372)*

[107)] *von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. Artikel 59, Anm. IV 2b), S. 1136*

darunter fallen aber auch nicht solche Verträge, die nur einen rein fachlich-technischen Charakter haben.[108] Da die Staaten durch den Abschluß der Luftverkehrsabkommen gegenseitig einen unmittelbaren, wenn auch nur teilweisen Verzicht auf ihre den Luftraum umfassende Souveränität leisten, der auch Einfluß auf die Stellung und das Gewicht der Vertragspartner in der Staatengemeinschaft hat, regeln die Luftverkehrsabkommen zumindest auch 'politische Beziehungen' i.S. des Artikel 59 II GG. Als Indiz dafür, daß die Luftverkehrsabkommen zu den die politischen Beziehungen regelnden Verträgen - wohlgemerkt nicht zu den 'politischen Verträgen' - zu zählen sind, läßt sich z.B. der Überleitungsvertrag anführen; die Bundesrepublik Deutschland durfte erst nach Wiedererlangung ihrer Souveränität eigene Verträge über die Durchführung des internationalen Luftverkehrs abschließen. Ein weiteres Anzeichen dafür, daß sie bedeutsam sind für die Stellung und das Gewicht eines Staates innerhalb der Staatengemeinschaft, sind die enormen Anstrengungen, die einige Staaten unternehmen, um mit zu den internationalen Luftverkehr betreibenden Nationen zu gehören und die protektionistischen Maßnahmen, die die Staaten zur Sicherung dieses Ziels für ihre nationalen Luftverkehrsunternehmen ergreifen. Nicht zu vergessen ist auch die zur Völkerverbindung und Völkerverständigung beitragende Wirkung des mit den Abkommen bezweckten internationalen Luftverkehrs.

Selbst wenn man die Luftverkehrsabkommen nicht als "politische Beziehungen" regelnde Verträge ansehen wollte, bedürften sie dennoch eines Vertragsgesetzes, da sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen. Durch die Luftverkehrsabkommen werden die innerstaatlichen Bestimmungen über den Betrieb von Luftverkehrsunternehmen und die Teilnahme am Fluglinienverkehr, wie sie in den §§ 2 VII 1, 20, 21 LuftVG vorgesehen sind, durch eine besondere Regelung ersetzt, die durch das Vertragsgesetz dann selbst innerstaatliches Recht wird. Ferner wird durch die

---

108) *BVerfGE 1, 372 - 399 (388)*

Luftverkehrsabkommen die Erteilung einer Arbeitserlaubnis besonders geregelt (Artikel 10), und sie sehen eine Zollbefreiung für bestimmte Waren vor (Artikel 6). Wegen der in Artikel 6 vorgesehenen Zoll- und Abgabenvergünstigungen, die auch die von den Ländern erhobene Biersteuer berühren, bedarf das Vertragsgesetz zu den Luftverkehrsabkommen nach Artikel 105 III, 106 II Nr. 5 GG auch der Zustimmung des Bundesrates.

2. Artikel 1: Begriffsbestimmungen

In Artikel 1 des deutschen Mustervertrages wird zunächst eine allgemeine Klärung der im Abkommenstext auftauchenden Begriffe vorgenommen.

Danach ist unter 'Luftfahrtbehörde' in bezug auf die BRD der Bundesminister für Verkehr zu verstehen.[110a)]

'Bezeichnetes Unternehmen' ist jene Luftverkehrsgesellschaft, die von einem Vertragspartner zur Ausübung der ihm zustehenden Verkehrsrechte benannt wird, und die daraufhin von dem die Rechte gewährenden Vertragspartner eine Betriebsgenehmigung zur Durchführung des Fluglinienverkehrs erhält. Im Fall der BRD ist dies bisher immer die Deutsche Lufthansa AG (DLH) gewesen.[109)]

In Absatz 2 dieses Artikels ist auf die im Chicagoer Abkommen von 1944 festgelegten Definitionen für die folgenden Begriffe verwiesen:

1. Hoheitsgebiet[110)] : Nach Artikel 2 des Chicagoer Abkommens gelten als Gebiet eines Staates die der Staatshoheit, der Oberhoheit, dem Schutze oder der Mandatsgewalt dieses Staates unterstehenden Landgebiete und angrenzenden Hoheitsgewässer.

---

109) s.u. S. 59 ff

110) *Zur Problematik der Abgrenzung des Hoheitsgebiets von staatshoheitsfreiem Gebiet vgl. o. S. 5*

110a) *In der Praxis übt die Abteilung Luftfahrt des BMV diese Funktion aus.*

2. Fluglinienverkehr[111] ist jeder planmäßige Luftverkehr, der von Luftfahrzeugen für die öffentliche Beförderung vom Fluggästen, Post oder Fracht durchgeführt wird (Artikel 96 a ICAO-Abkommen).
3. Internationaler Fluglinienverkehr ist jeder Luftverkehr, der durch den Luftraum über dem Hoheitsgebiet von mehr als einem Staate erfolgt (Artikel 96 b ICAO-Abkommen).
4. Landung zu nichtgewerblichen Zwecken ist Landung zu jedem anderen Zweck als zum Aufnehmen oder Absetzen von Fluggästen, Fracht oder Post (Artikel 96 d ICAO-Abkommen).

Es soll jeweils die in der letztgültigen Fassung des Chicagoer Abkommens festgelegte Begriffsbestimmungen gelten. Bei der Entwicklung des Abkommentextes wurden gegen diese Regelung zunächst Bedenken laut. In einer Stellungnahme des Bundesinnenministers wurde folgendes ausgeführt: In der bisherigen Vertragspraxis der BRD sei es möglichst vermieden worden, auf bestehende internationale Abkommen Bezug zu nehmen, da bei deren Änderung oder Kündigung in erheblichem Maße Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich der Vertragsbestimmungen entstehen könnten, die auf einen aufgehobenen oder geänderten völkerrechtlichen Vertrag Bezug nähmen. Es sei daher erstrebenswert, die entsprechenden Definitionen des multilateralen Vertrages in den Text der bilate-

---

111) *Zu der im ICAO-Abkommen getroffenen Definition vgl. Shawcross and Beaumont, On Air Law, Supplement to second edition, Addenda Part. I, Page IX. Zur Unterscheidung zwischen planmäßigem und nichtplanmäßigem Flugverkehr s.o. S. 15 f.*
Beim Abschluß des Chicagoer Abkommens bestand das Problem der Abgrenzung zwischen Fluglinienverkehr und Charterverkehr noch nicht in der Schärfe, weil der Charterverkehr, besonders in den USA, erst in der Folge des 2. Weltkrieges eine gesteigerte Bedeutung erhielt. Dies hing damit zusammen, daß nach Kriegsende viele ausgebildete Kriegsluftfahrt-Piloten eine Arbeitsstelle suchten und eine gewisse Anzahl von Kriegsflugzeugen für zivile Zwecke zur Verfügung gestellt werden konnte. Mit diesem durch die Beendigung des Krieges überschüssig gewordenen Potential an Arbeitskräften und Flugzeugen wurden Charterverkehrsunternehmen aufgebaut.

ralen Luftverkehrsabkommen aufzunehmen.[112] Dieser Auffassung wurde dann mit Erfolg entgegengehalten, daß es sogar vorteilhafter sei, in den zweiseitigen Luftverkehrsabkommen jeweils auf das Chicagoer Abkommen Bezug zu nehmen, zumal gemäß Artikel 82 des Chicagoer Abkommens die Vertragsstaaten ohnehin verpflichtet seien, sich vertragskonform zu verhalten. In der Praxis hat der Streit um den Definitionsverweis bisher keine Auswirkungen gehabt, weil die ICAO-Definitionen unverändert geblieben sind.

3. Artikel 2: Gewährung der Verkehrsrechte

a) Umfang und Art der gewährten Verkehrsrechte

Aufgrund dieses Artikels gewähren die Vertragspartner einander für die Ausübung des internationalen Fluglinienverkehrs die 5 Luftverkehrsfreiheiten. Dabei werden die ersten beiden Freiheiten in unbegrenztem Umfang gewährt; die 3., 4. und 5. Freiheit, also die drei kommerziellen Freiheiten, sind begrenzt und zwar durch die Tarifklausel, die Frequenz- und Kapazitätsklausel und die Tatsache, daß nur bestimmte Routen geflogen werden dürfen und nur auf bestimmten Flughäfen gelandet werden darf.[113] Das Recht zur gewerblichen Beförderung erstreckt sich auf Fluggäste, Post[114] und Fracht.

Der Luftpostverkehr ist so alt wie der kommerzielle Luftverkehr überhaupt.[115] Ein Grundstein für den heute weltumspannenden Luftverkehr wurde am 5. Februar 1919 mit dem ersten planmäßigen Luftpostflug von Berlin nach Weimar ge-

---

[112] *Vgl. Schreiben des Bundesministers des Inneren vom 28. Februar 1958 an den Bundesminister für Verkehr, zur Verfügung gestellt vom BMV*

[113] *Vgl. auch E.A.G. Verploeg, The Road towards a European Common Air Market, Diss. Utrecht, 1963, S. 48 f*

[114] *In Reminizens an den deutschen Postminister wird im deutschen Muster das Beförderungsgut 'Post' abweichend von der international üblichen Terminologie vor 'Fracht' erwähnt.*

[115] *K.-B. Franke, Luftpost - Stiefkind des Linienverkehrs? in: Der Lufthanseat Nr. 173, Juni 1974, S. 5*

legt.[116] Anlaß hierfür war die Notwendigkeit für eine schnelle Nachrichtenübermittlung zwischen der in Weimar tagenden Nationalversammlung und der Regierung in Berlin zu sorgen. Man entschloß sich deshalb, auf dieser Strecke umgebaute Flugzeuge für den Postverkehr einzusetzen.[117] Auch späterhin nahmen die 'Reichspost-Flüge', entstanden aufgrund eines zwischen der DLH und der Deutschen Reichspost abgeschlossenen Vertrages, eine wichtige Rolle ein. Da sich der Personenverkehr in den Gründerjahren des gewerblichen Luftverkehrs nur sehr zögernd entwickelte, eröffnete die DLH spezielle Post- und Frachtflüge zwischen Berlin - London, Berlin - Paris, Berlin - Kopenhagen - Malmö und Stralsund - Stockholm. Die Kosten dieser 'Reichspost-Fluglinien' wurden von der Reichspost übernommen.[118]

Einen großen Aufschwung erlebte das Luftpostgeschäft im Jahre 1948, als ein weltweites Luftverkehrsnetz entstand: Die Postverwaltungen fast aller Staaten entschlossen sich, die in ihren Hauptstädten fast täglich in viele Länder der Erde angebotenen Verkehrsverbindungen zum Vorteil der Postbenutzer regelmäßig einzuplanen: Es entstand ein weltumspannendes Luftpostnetz.

Der Luftpostertrag des deutschen Unternehmens u. vergleichb. Luftverkehrsunternehmen liegt seit 1946 konstant bei einem Anteil von etwa 5% der gesamten Verkehrserträge.[119] Im Gegensatz dazu hat sich der Anteil des Luftfrachtverkehrs in den Nachkriegsjahren immer mehr gesteigert.

---

[116] *Im Mai 1918 wurde der erste planmäßige Luftpostdienst zwischen Washington und New York eingerichtet.*

[117] *Vgl. dazu H. Thomas, Deutschlands Post im Weltluftverkehr, in: Die Weltgeltung der Deutschen Luftfahrt, herausgegeben von Ernst Schultze u. H. Orlovius, S. 14*

[118] *Vgl. Rössger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 28*

[119] *Eine Ausnahme bildet das Kriegsjahr 1945; damals lag der Postluftverkehrsanteil bei 13,5%, Quelle: ICAO Digest of Statistics No. 128, Series T-No. 26, S. 67, Traffic 1960 - 1966*

Die Zuwachsraten dieser Verkehrsart lagen in den letzten Jahren sogar wesentlich über denen des Passagierverkehrs, wenn auch der Personenverkehr noch immer die dominierende Rolle inne hat. Fracht wird sowohl als Beiladung in Passagierflugzeugen als auch in Nurfrachtflugzeugen befördert. Die reinen Frachtflüge gewinnen eine steigende Bedeutung im Luftfrachtverkehr.[120] Man bedient sich dieser Verkehrsart, um hochwertige oder eilige Güter zu befördern.
Die Frage, ob die Durchführung reiner Frachtflüge aufgrund der Luftverkehrsabkommen überhaupt gestattet sei, hat Mitte der 60iger Jahre zu einem berühmt gewordenen Streitfall zwischen den USA und Italien geführt.
Das einfachste und zugleich einleuchtendste Argument, das die USA für die von ihnen vertretene Auffassung, daß reine Frachtflüge zulässig seien, anführten, war ein grammatikalisches: Die Formulierung 'Passengers, cargo *and* mail' bedeute inhaltlich das gleiche, wie die in Artikel 96(a) des ICAO-Abkommens gebrauchte, in der es heißt: 'passengers, cargo *or* mail'. Man könne gerade in den Luftverkehrsabkommen der USA viele Beispiele finden, wo die Worte 'and' und 'or' austauschbar seien, ohne daß sich dadurch die Bedeutung des Satzes änderte.[121]
Das Schiedsgericht, das zur Lösung der Streitfrage eingesetzt wurde, und unter Vorsitz des Luftrechtlers Otto Riese tagte, bestätigte die von den USA vertretene Auffassung, wonach reine Passagier- bzw. Frachtflüge aufgrund des Luftverkehrsabkommens zulässig seien.[122]

Die DLH führt ebenfalls reine Frachtflüge aus und ist im Besitz von eigens hierfür konstruierten Flugzeugen.
Im Fluglinienplan zu den Luftverkehrsabkommen zwischen der BRD und Belgien sind ausdrücklich 2 reine Frachtflüge pro

---

120) *Eine Prognose über den Luftfrachtverkehr findet sich bei W. Hermsen, Der Luftverkehr in den 60er Jahren, Teil 2, in: Der Lufthanseat Nr. 167, 1973, S. 5*

121) *Vgl. A.F. Lowenfeld, Aviation Law, § 3.3, II-63*

122) *Statement des Schiedsgerichts in Lowenfeld, aaO, § 4, II-65 ff*

Woche vorgesehen. Aber selbst dann, wenn eine solche direkte Vereinbarung nicht getroffen worden ist, sind einzelne Flüge, die sich auf den Transport allein eines der drei Frachtgüter beschränken, aufgrund der bilateralen Luftverkehrsabkommen zuzulassen.

b) Der Fluglinienplan

Gemäß Artikel 2 II des deutschen Mustervertrages werden die Flugstrecken, auf denen die benannten Unternehmen der Vertragspartner internationalen Fluglinienverkehr betreiben dürfen, in einem 'Fluglinienplan' festgelegt.
Da die deutschen Luftverkehrsabkommen in Form v. klass. Staatsverträgen geschlossen werden, ist der Fluglinienplan abweichend von den international üblichen Luftverkehrsabkommen nicht Anhang zu dem Abkommen, sondern Gegenstand eines diplomatischen Notenwechsels. Der Grund hierfür liegt darin, daß Luftverkehrsabkommen nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften durch formelles Gesetz bedürfen und Änderungen des Fluglinienplans ebenfalls dieser formellen Zustimmung bedürften, wenn der Fluglinienplan Anhang und damit Teil des Abkommens wäre.
Da dieses umständliche und zeitraubende Verfahren die notwendige schnelle Anpassung des Fluglinienplans an veränderte Verkehrsverhältnisse beeinträchtigen würde, sieht der deutsche Musterentwurf in seinem Artikel 2 Abs. 2 vor, daß der Fluglinienplan durch diplomatischen Notenwechsel zu vereinbaren ist.
Dem Fluglinienplan kommt - wenn auch nicht vom rechtlichen, so doch vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen - eine erhebliche Bedeutung zu. Die dort vereinbarte Streckenführung ist entscheidend dafür, ob sich der Abschluß eines bilateralen Luftverkehrsabkommens für die Vertragspartner bzw. deren Luftverkehrsunternehmen unter rein wirtschaftlichen Aspekten betrachtet überhaupt lohnt.
Die im Fluglinienplan vereinbarte Streckenführung umfaßt die jeweiligen Abflugorte, Zwischenlandepunkte und Zielorte. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, daß diese Orte ein

hohes Verkehrsaufkommen garantieren. So ist es beispielsweise für ein ausländisches Luftverkehrsunternehmen, dessen Heimatstaat Verkehrsrechte in der BRD erwirbt, äußerst erstrebenswert, daß z.B. der Flughafen München als Abflug- bzw. Zielort in den Fluglinienplan einbezogen wird, während z.B. Orte mit kleineren Flughäfen und wenig Verkehrsaufkommen, wie etwa Nürnberg, keineswegs gern von den ausländischen Luftverkehrsunternehmen mit in die Streckenführung einbezogen werden. Das gleiche gilt für das Verkehrsaufkommen auf den Zwischenlandepunkten. Ein Beispiel für einen Fluglinienplan findet sich in Anhang II.

4. Artikel 3: Benennung der Luftverkehrsunternehmen und Erteilung der Betriebsgenehmigung

Artikel 3 des Mustervertrages regelt die Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen der internationale Fluglinienverkehr zwischen den Vertragspartnern aufgenommen und aufrecht erhalten wird.
Gemäß Artikel 3 I kann mit dem Betrieb des Fluglinienverkehrs auf den im Fluglinienplan festgelegten Strecken jederzeit begonnen werden, wenn die den Fluglinienverkehr ausübenden Luftverkehrsunternehmen jeweils gegenüber dem ausländischen Vertragspartner benannt worden sind und dieser dem oder den benannten Luftverkehrsunternehmen eine Betriebsgenehmigung erteilt hat.

a) Benennungsakt

α) Das Verfahren bei der Benennung eines Luftverkehrsunternehmens

Die Benennung (Bezeichnung) eines oder mehrerer nationaler Luftverkehrsunternehmen gegenüber dem ausländischen Vertragspartner erfolgt schriftlich und zwar im Wege des diplomatischen Notenwechsels.[123)] Die Regierungen der Vertragsstaaten bzw.

---

123) *Es ist streitig, ob die Benennung eines Luftverkehrsunternehmens nach deutschem Recht ein Verwaltungsakt, ein Regierungsakt-und damit ein justizfreier Hoheitsakt-oder eine schlicht hoheitliche Handlung ist. Einmütigkeit besteht*

deren Luftfahrtbehörden teilen einander unter Bezugnahme auf die Artikel 3 des deutschen Mustervertrages entsprechenden Bestimmungen ihres Luftverkehrsabkommens mit, welches oder welche nationalen Luftverkehrsunternehmen[124] den Fluglinienverkehr auf den im Fluglinienplan festgelegten Strecken ausüben sollen.[125]

Als Beispiel für eine solche 'Benennung' oder auch 'Bezeichnung' eines Luftverkehrsunternehmens gegenüber einem anderen Vertragspartner sei hier die Benennung der Deutschen Lufthansa gegenüber der marokkanischen Luftfahrtbehörde erwähnt.

---

darüber, daß jedenfalls behördliche Maßnahmen, die nicht zur innerstaatlichen Verwaltung gehören, darunter Maßnahmen der Außenpolitik, die in den Bereich der Beziehungen zu ausländischen Staaten fallen, zu justizfreien Hoheitsakten gehören. (Vgl. P. van Husen, Gibt es in der Verwaltungsgerichtsbarkeit justizfreie Regierungsakte, DVBl 1953, 70, Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, 6. Auflage, S. 444). Das OVG Münster, Beschluß vom 29. 3. 58 - VII B 628/58-LVG Köln, in: DVBl 1959, S. 293, hat ausgeführt, daß Rechte aus internationalen Verträgen und darauf basierende Maßnahmen nicht justiziabel seien. Man wird daher die Benennung eines Luftverkehrsunternehmens gegenüber einem ausländischen Vertragspartner als Regierungsakt und damit als justizfreien Hoheitsakt ansehen müssen. Die Frage wird bedeutsam, wenn ein weiteres deutsches Luftverkehrsunternehmen gegenüber einem ausländischen Vertragspartner neben der DLH zum Betrieb des Fluglinienverkehrs benannt werden will und auf Benennung klagt. So hat z.B. das inzwischen liquidierte Charterunternehmen Atlantis 1972 vor dem Verwaltungsgericht gegen die BRD auf Erteilung einer Streckengenehmigung gemäß § 21 LuftVG für die Nordatlanikroute und Benennung gegenüber den USA geklagt.

124) *Eine Aufzählung der Staaten, die mehrere Unternehmen benannt haben, findet sich auf Seite 62.*

125) *Eine Ausnahme von der beschriebenen Art der Benennung eines Luftverkehrsunternehmens findet sich im Luftverkehrsabkommen mit der UdSSR (BGBl II 1972, S. 1525). Dort ist in Artikel 2 des Abkommens bereits die Aeroflot von der UdSSR und die DLH von der BRD benannt worden.*

Das entsprechende Schreiben des Bundesministers für Verkehr, Abteilung Luftfahrt, hatte nachfolgenden Wortlaut:
'Die Deutsche Lufthansa AG beabsichtigt ab 1. April 1971 Fluglinien dienste zwischen der BRD und dem Königreich Marokko zu betreiben. Unter Bezug auf Artikel 3 I des Abkommens zwischen der BRD und dem Königreich Marokko über den Luftverkehr vom 12. Oktober 1961 beeehre ich mich daher, die DLH AG Köln, Von-Gablenz-Str. 2 - 6, als deutsches Luftverkehrsunternehmen für den Betrieb der unter Nr. I und II des Fluglinienplans zu dem vorgenannten Abkommen aufgeführten Fluglinien zu bezeichnen.'[126]

Für die Vertragspartner der BRD ist von Anfang an klar, daß die DLH von der BRD benannt werden wird. Zumal in vielen Fällen schon vor Abschluß des Luftverkehrsabkommens aufgrund einer Sondergenehmigung Fluglinienverkehrsbeziehungen zwischen den beiden Vertragspartnern bestanden haben, und die DLH den Verkehr in solchen Fällen schon vorher ausgeübt hat.[127]

ß) Rechtliche Besonderheiten bei der Benennung des deutschen Fluglinienverkehrsunternehmens

Die BRD hat bisher stets und ausschließlich die Deutsche Lufthansa benannt. Die Lufthansa hat faktisch eine Monopolstellung inne, denn sie ist das einzige bundesdeutsche Luftverkehrsunternehmen, dem Genehmigungen zum Betrieb des Fluglinienverkehrs gemäß § 21 LuftVG erteilt worden sind.
Jedes Unternehmen, das Personen oder Sachen durch Luftfahrzeuge gewerbsmäßig befördert (Luftverkehrsunternehmen), bedarf gemäß § 20 LuftVG einer Genehmigung.[128] Diese Genehmigung berechtigt zur Durchführung des Gelegenheits-Verkehrs.

---

[126] *Der Text wurde freundlicherweise vom BMV zur Verfügung gestellt.*

[127] *Ein Muster für einen Antrag auf Erteilung einer Sondergenehmigung an die DLH zur Durchführung des Fluglinienverkehrs vor Abschluß eines Luftverkehrsabkommens findet sich im Anhang III.*

[128] *§ 61 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (Gesetz vom 19. 6. 1964, BGBl I, 370, Neufassung Bek. 28. 11. 1968, BGBl I, 1263) regelt, welche Behörde für die Erteilung der Genehmigung zuständig ist.*

Alle Charterunternehmen benötigen sie. Will das Luftverkehrsunternehmen darüberhinaus die gewerbsmäßige Beförderung auf bestimmten Linien öffentlich und regelmäßig durchführen, also Fluglinienverkehr betreiben, so bedarf es hierzu einer weiteren Genehmigung, der sogenannten Streckengenehmigung nach § 21 LuftVG. Diese Genehmigung muß für jede einzelne Strecke erteilt werden. Sie erstreckt sich auf die Flugpläne, Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen. Sie kann versagt werden, wenn durch 'den beantragten Fluglinienverkehr öffentliche Interessen beeinträchtigt werden' (§ 21 I Satz 4 LuftVG). Die Gründe für die Versagung der Genehmigung zum Gelegenheitsverkehr hingegen sind enger und konkreter gefaßt: Die öffentlichen Verkehrsinteressen müssen nachhaltig beeinträchtigt werden (§ 22 LuftVG). Beide Bestimmungen enthalten objektive Zulassungsbeschränkungen. Die weitgefaßten Versagungsgründe in § 21 I Satz 4 LuftVG sollen den Schutz der Deutschen Lufthansa bezwecken. Dieses Ziel wird allgemein als verfassungsmäßig anerkannt ebenso wie der Schutz der Deutschen Bundesbahn.[129] Als Begründung wird angeführt, daß der Staat jahrelang die Verluste der DLH gedeckt habe, und daß sie zu 93% im Besitz der Öffentlichen Hand stehe.[130] Hinzu kommt, daß die DLH auch derzeit noch indirekte Subventionen vom Bund erhält,[131] und daß Markt- und Ertragslage des Unternehmens es noch nicht gestatten, konkurrierende Unternehmen zum Fluglinienverkehr zuzulassen, ohne daß dadurch die öffentlichen Interessen[132] i.S. von § 21 I Satz 4 LuftVG beeinträchtigt

---

129) *s. G. Rinck, Wirtschaftsrecht, Rdnr. 397, Schleicher/Reymann/Abraham, Recht der Luftfahrt, Bd. II, 3. Auflage, S. 121, 124; BVerfG Urt. vom 8.6.1960 - I BVL 53/55 - in: NJW 1960, S. 1515*

130) *G. Rinck, Die internationalen Elemente im Lufttransport, in: ZLW 1966, S. 1 - 19 (3, 6)*

131) *s.u. S. 134 f*

132) *Zum Begriff des öffentlichen Interesses am Fluglinienverkehr vgl. auch Wegerdt und Rinck auf einer Tagung der Wissenschaftlichen Gesellschaft für Luftfahrt, in: ZLR 1954, S. 152 und Darsow, Sonderbeilage zu Heft 2-ZLR 1959, S. 83: 'Es ist darauf hinzuwirken, daß neuer Luftverkehr (i.S. von*

würden. Es ist aber durchaus denkbar, daß in Zukunft in der BRD weitere Luftverkehrsunternehmen zum Betrieb des Linienverkehrs zugelassen werden.

Der von der DLH vertretenen Rechtsauffassung, wonach ihr aufgrund der Benennung gegenüber dem ausländischen Vertragspartner ein ausschließliches Recht zum Betrieb des Fluglinienverkehrs (Monopol) verliehen worden sei, kann nicht gefolgt werden. Denn Voraussetzung für die Übertragung eines andere Bewerber ausschließenden Rechts ist, daß eine öffentlich-rechtliche Befugnis ihrer Substanz nach allein dem Staat vorbehalten und durch besonderen staatlichen Verleihungsakt einem privaten Rechtssubjekt zur Ausnutzung übertragen ist.[133] Die BRD hat sich jedoch nicht selbst die ausschließliche Befugnis zur entgeltlichen Beförderung im Fluglinienverkehr vorbehalten.[134] Die im Luftverkehrsgesetz getroffene Regelung zur Überwachung und Ordnung des Luftverkehrs hat für die BRD keine öffentlich-rechtliche Befugnis geschaffen, die Fluglinienverkehrsrechte selbst auszunutzen oder diese an einen privaten Unternehmer zur ausschließlichen Nutzung zu

---

Linienverkehr) nur dann zugelassen wird, wenn er sich im Rahmen des allgemeinen Verkehrsflusses hält, die Interessen der Verkehrsteilnehmer berücksichtigt und die öffentlichen Interessen am vorhandenen Verkehr nicht beeinträchtigt.'

133) *Vgl. H.J. Wolff, Verwaltungsrecht, Band II, 3. Auflage, S. 389; E.R. Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 1, 2. Auflage, S. 548; W. Merk, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Band, 1962, S. 753 ff; H. Peters, Lehrbuch der Verwaltung, S. 335, Rdnr. 4; M. v. Brauchitsch/C.H. Ule/ W. Reuß, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Band VIII, 1. Halbband, Wirtschaftsverwaltungsrecht I, 1963, S. 33*

134) *H. Graumann, Die Rechtsnatur der Genehmigung von Luftverkehrsunternehmen, Diss. Mainz, 1966, S. 35, 36, Anm. 4; Alex Meyer, in: Nationale Tagungen auf dem Gebiet des Luftrechts, in: ZLR 1954, S. 151*

übertragen.[135] Dies wird deutlich bei einem Vergleich mit § 4 des allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG).[136] § 21 LuftVG enthält keine dem § 4 II AEG entsprechende Regelung; dort wird der Deutschen Bundesbahn das absolute Vorrecht zum Ausbau neuer Linien eingeräumt. Auch die in Artikel 3 des Musterentwurfs enthaltene Bestimmung spricht dagegen: Beide Vertragspartner gehen davon aus, daß die Fluglinienverkehrsrechte nicht von ihnen selbst wahrgenommen werden, sondern daß die Durchführung des Fluglinienverkehrs einem oder auch mehreren nationalen Unternehmen überlassen wird.

Von der Möglichkeit mehrere Luftverkehrsunternehmen zu bezeichnen, haben nur die USA und Großbritannien Gebrauch gemacht. Die USA haben vier Luftverkehrsgesellschaften benannt: Pan Am, TWA, National Airlines, Seaboard World Airlines (Fracht). Großbritannien hat benannt: British Airways, British Island Airways, British Midland Airways, British Air Ferries Ltd. und British Caledonian Airways.[137]

b) Erteilung der Genehmigung zum Betrieb des Fluglinienverkehrs

Nachdem die Luftverkehrsunternehmen benannt worden sind, muß ihnen jeweils von dem ausländischen, die Verkehrsrechte gewährenden Vertragspartner, noch eine Genehmigung zur Eröffnung des Fluglinienverkehrs auf den im Fluglinienplan vereinbarten und das Hoheitsgebiet des betreffenden Staates tangierenden Flugstrecken, erteilt werden (Betriebsgenehmigung).

---

135) *Eine andere rechtliche Regelung besteht in der Schweiz. Das schweizerische Luftfahrtgesetz vom 21. Dez. 1948 bestimmt in Artikel 103, daß alle Linienverbindungen, deren Führung vom eidgenössischen Post- und Eisenbahndepartement als im allgemeinen Interesse liegend erklärt wird, von einer gemischt-wirtschaftlichen schweizerischen Luftverkehrsgesellschaft betrieben werden, an welcher der Bund sich finanziell beteiligt und an welcher die Kantone und Gemeinden sich ebenfalls beteiligen können. Die Statuten der Gesellschaft bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat. 'Damit ist die Monopolstellung der Swiss-Air, einer nationalen gemischtwirtschaftlichen Unternehmung, gesetzlich verankert', vgl. Otto Riese, Luftrecht, S. 182*

136) *Gesetz vom 29. 3. 1951, BGBl I S. 255, 438, in der Fassung vom 15. 3. 1974, BGBl I 721, 1193*

137) *Stand: Mai 1974, Auskunft des BMV*

Nach innerstaatlichem Recht der BRD (s. § 2 VII LuftVG, § 94 ff LuftVZO) bedarf grundsätzlich jedes ausländische Luftfahrzeug, das in die BRD einfliegen und dort verkehren will, einer Erlaubnis für jeden einzelnen Flug[138]. Dieser Erlaubnis bedarf es dann nicht, wenn der Heimatstaat des Luftfahrzeuges und die BRD ein Luftverkehrsabkommen geschlossen haben. Die in Artikel 3 des deutschen Mustervertrages vorgesehene Erteilung einer Betriebsgenehmigung hat die Funktion, die ansonsten für jeden einzelnen Einflug der ausländischen Luftfahrzeuge zu erteilende Erlaubnis global zu ersetzen. Die in Artikel 3 vorgesehenen Bestimmungen ersetzen und ergänzen also die §§ 2 VII LuftVG und 94 ff LuftVZO.

α) Bedingungen unter denen die Betriebsgenehmigung erteilt wird

Nach Artikel 3 II des Mustervertrages ist die Betriebsgenehmigung unverzüglich vorbehaltlich der in Artikel 9, Artikel 3 III und 3 IV aufgestellten Anforderungen an das benannte Luftverkehrsunternehmen zu erteilen. Das bedeutet, daß die Betriebsgenehmigung unter der Voraussetzung erteilt wird, daß

1. sich das benannte Luftverkehrsunternehmen an die im Abkommen vereinbarte Tarifregelung hält (Artikel 9);
2. es in der Lage ist, den Erfordernissen zu entsprechen, die durch Gesetze und sonstige Vorschriften des ausländischen Vertragspartners für die Durchführung des internationalen Luftverkehrs vorgeschrieben sind (Artikel 3 III);
3. es auf Verlangen den Nachweis erbringen kann, daß ein wesentlicher Teil des Eigentums an dem Unternehmen und seine tatsächliche Kontrolle Staatsangehörigen oder Körperschaften der anderen Vertragspartei oder dieser selbst zustehen (Artikel 3 IV, sogenannte Eigentümerklausel).

Erfüllt ein Luftverkehrsunternehmen diese Anforderungen nicht, so kann ihm trotz des Luftverkehrsabkommens die Betriebsgenehmigung verweigert werden. Dem anderen Vertragspartner

---

[138] s.u. S. 86

bleibt dann die Möglichkeit, ein anderes Luftverkehrsunternehmen zu benennen.

Sollte ein Vertragsstaat die Erteilung der Betriebsgenehmigung an das ausländische Luftverkehrsunternehmen etwa absichtlich verzögern oder verweigern, obwohl das Luftverkehrsunternehmen in der Lage ist, den in Artikel 3 aufgestellten Anforderungen zu entsprechen, so hat das betroffene Luftverkehrsunternehmen selbst keine rechtlichen Möglichkeiten, die Erteilung der Genehmigung zu erzwingen. Denn die Luftverkehrsunternehmen können weder aus dem völkerrechtlichen Vertrag, noch aus der Tatsache, daß sie gegenüber dem Vertragspartner benannt sind, unmittelbare Rechte gegen den ausländischen Vertragspartner ableiten. Aufgrund des Vertrages stehen die gewährten Luftverkehrsrechte direkt nur den Vertragsstaaten, nicht aber den Luftverkehrsunternehmen zu. Die Unternehmen müssen es daher dem Staat, der sie benannt hat, überlassen, mit den Mitteln, die das Völkerrecht zur Durchsetzung von Rechten gegenüber dem ausländischen Vertragspartner vorsieht, vorzugehen. Auch durch den Akt der Benennung gegenüber dem anderen Vertragsstaat sind die Luftverkehrsunternehmen nicht selbst Inhaber, sondern nur Nutznießer, Begünstigte der ihrem Staat gewährten Verkehrsrechte geworden.[139] Ebenso wie den Luftverkehrsunternehmen aus den Abkommen keine unmittelbaren Rechte erwachsen, so entsteht ihnen auch keine Verpflichtung zur Einhaltung der dort vereinbarten Bestimmungen, die die Luftverkehrsunternehmen betreffen.
Um eine entsprechende rechtliche Bindung der benannten ausländischen Luftverkehrsunternehmen zu erreichen, hat der Bundesminister für Verkehr in die von ihm erteilten Betriebsgenehmigungen die Bestimmung aufgenommen, daß das betreffende Luftverkehrsunternehmen verpflichtet ist, den Fluglinienverkehr nach den Vorschriften des zwischen der BRD und dem

---

139) *s. K.-P. Schmidt, Die wirtschaftlich-politische Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs als völkerrechtliches Problem, Diss., München, 1965, S. 31; Schleicher/Reymann/Abraham, Das Recht der Luftfahrt, Kommentar und Quellensammlung, Band I, 3. Auflage, 1960, S. 96, Anm. 1*

Heimatstaat des Luftverkehrsunternehmens vereinbarten Abkommens zu betreiben.[140] Entsprechend verfahren die ausländischen Vertragspartner bei der Erteilung der Betriebsgenehmigung an die DLH.

Die in Artikel 3 III des deutschen Mustervertrages aufgestellte Forderung nach Einhaltung der nationalen Gesetze und sonstigen Vorschriften für die Durchführung des internationalen Luftverkehrs durch die ausländischen Luftverkehrsunternehmen entspricht Artikel 12 des ICAO-Abkommens.[141]
Nach § 4.1.2.c) des Annex 15 zum ICAO-Abkommen wird den ICAO-Mitgliedstaaten empfohlen, alle wichtigen Abweichungen ihrer nationalen Vorschriften von den Richtlinien und Empfehlungen der ICAO in Luftfahrthandbüchern in übersichtlicher Form zu veröffentlichen, um den Luftverkehrsunternehmen die Einhaltung dieser Vorschriften zu erleichtern.[142] Die BRD hat der Empfehlung der ICAO entsprochen und die wesentlichen Abweichungen der deutschen Luftfahrtgesetzgebung von den ICAO-Vorschriften im Lufthandbuch, der Aeronautical Information Publication (AIP), aufgezeigt. Die Bundesanstalt für Flugsicherung hat inzwischen für ihren Zuständigkeitsbereich 'Luftverkehrsregeln und Flugverkehrskontrolle' die Abweichungen im Luftfahrthandbuch aufnehmen lassen.

β) Funktion und Problematik der Eigentümerklausel

Im folgenden sollen Funktion und Problematik der in Artikel 3 IV enthaltenen Eigentümerklausel erörtert werden.
Wenn ein benanntes Luftverkehrsunternehmen nicht in der Lage ist, auf Verlangen den Nachweis zu erbringen, daß ein wesent-

---

140) *Ein typisches Beispiel für eine von der BRD erteilte Betriebsgenehmigung findet sich im Anhang IV.*

141) *Insofern hat diese Bestimmung des deutschen Mustervertrages keine besondere Bedeutung, wenn auch der ausländische Vertragspartner ICAO-Mitglied ist.*

142) *Auch Empfehlung Nr. 16/2 der 6. EUM/RAN-Konferenz und die ICAO (in: ICAO Doc. 8994) haben dieses Thema erneut aufgegriffen, da noch nicht alle Mitgliedstaaten diese Empfehlung befolgen.*

licher Teil des Eigentums [143] an dem Unternehmen oder seine tatsächliche Kontrolle, Staatsangehörigen oder Körperschaften der anderen Vertragspartei oder dieser selbst zusteht,so kann diesem Unternehmen die Betriebsgenehmigung verweigert oder eine bereits erteilte widerrufen werden. Die Vereinbarung soll verhindern, daß auf dem Umweg über Eigentumsanteile - oder durch die Ausübung der tatsächlichen Kontrolle über ein Unternehmen - die einem ausländischen Staat eingeräumten Verkehrsrechte letztlich gar nicht von diesem genutzt werden, sondern daß bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise Staatsangehörige eines ganz anderen Landes Nutznießer der eingeräumten Rechte sind, obgleich an jenes Land gar keine Verkehrsrechte vergeben worden sind, und dies - etwa aus politischen Gründen - auch niemals getan worden wäre.
Die Eigentümerklausel hat somit eine wichtige Funktion: sie dient mit dazu, daß System der bilateralen Vergabe von Verkehrsrechten aufrechtzuerhalten, und dieses System wiederum garantiert, daß sich jeder Staat seine Vertragspartner auswählen kann.
Ferner ist mit dem Eigentum am Unternehmen und damit an den Luftfahrzeugen die Pflicht zur Registrierung der Luftfahrzeuge verknüpft. Nach Artikel 2o des ICAO-Abkommens muß jedes im internationalen Luftverkehr verwendete Luftfahrzeug Staatszugehörigkeits- und Eintragungszeichen führen. Entsprechende Vorschriften enthält auch das deutsche Luftverkehrsrecht.Deutsche Luftfahrzeuge haben gemäß § 2 V LuftVG das Staatszugehörigkeitszeichen und eine besondere Kennzeichnung zu tragen. Sie werden gemäß § 3 I_1 LuftVG nur dann in die deutsche Luftfahrzeugrolle eingetragen, wenn sie im ausschließlichen Eigentum deutscher Staatsangehöriger stehen. Eine Sonderregelung gilt gemäß § 3 I_2 LuftVG für juristische Personen und Gesellschaften des Handelsrechts mit Sitz im Inland. Sie werden deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt, wenn der überwiegende Teil ihres Vermögens oder Kapitals sowie die tatsächliche Kontrolle darüber deutschen Staatsangehörigen zusteht,

---

143) Andere Entwürfe enthalten die Formulierung "der überwiegende Teil des Eigentums". Man muß in jedem Fall davon ausgehen, daß mehr als 5o % der Eigentumsanteile in den Händen der Staatsangehörigen sein müssen.

und die Mehrheit der Vertretungsberechtigten oder persönlich haftenden Personen deutsche Staatsangehörige sind.
Nach § 95 II Nr. 2 LuftVZO muß auch der Antrag auf Erteilung einer Sondergenehmigung zum Einflug ausländischer Luftfahrzeuge in die BRD zur Durchführung des Fluglinienverkehrs Staatszugehörigkeits- und Eintragungszeichen der Luftfahrzeuge enthalten.
Nur über diese Erkennungszeichen ist es für die Staaten möglich, in ihrem Lufthoheitsgebiet Kontrollfunktionen auszuüben. Bei Verstößen gegen Luftverkehrsvorschriften muß der Staat, dessen Normen verletzt worden sind und in dessen Hoheitsgebiet sich das deliktische Verhalten ereignet hat, wissen, an wen er sich halten muß, wer verantwortlich für Luftfahrzeuge und Führer pp. ist.

Problematisch wird die Einhaltung der Bestimmungen über das Führen von Staatszugehörigkeitszeichen und der Eigentümerklausel, wenn sich zwei oder mehrere Staaten zum Betrieb eines gemeinsamen Luftverkehrsunternehmens zusammenschließen, wie dies in Artikel 77 ICAO Abkommen vorgesehen ist[144)], und wenn aufgrund des Zusammenschlusses von einer nationalen Registrierung der Luftfahrzeuge abgesehen wird. Daß für diesen Fall eine Sonderregelung getroffen werden müsse, war auch den Verfassern des ICAO-Abkommens bewußt: Artikel 77 selbst enthält den Hinweis, daß der Rat bestimme, in welcher Weise die Regelungen des ICAO-Abkommens in Kapitel III über die Staatszugehörigkeit der Luftfahrzeuge auf jene Flugzeuge anzuwenden seien, die von internationalen Betriebsstellen (international operating agencies) eingesetzt würden.

---

144) *In der Literatur ist die Frage erörtert worden, ob bei Artikel 77 ICAO-Abkommen von seinen Verfassern überhaupt an Staatenzusammenschlüsse gedacht war, oder ob nicht vielmehr nur die Eintragung von Luftfahrzeugen der Vereinten Nationen und ähnlicher internationaler Stellen geregelt werden sollte. Einer so engen Auslegung des Artikel 77 steht jedoch der Wortlaut eindeutig entgegen: in Artikel 77, heißt es: 'Keine Bestimmung dieses Abkommens hindert zwei oder mehr Vertragsstaaten, Betriebsgemeinschaften für den Luftverkehr oder internationale Betriebsstellen zu bilden.'* b.w.

Der Rechtsausschuß Legal Committee der ICAO hat sich zwar in seiner 16. Sitzung im September 1967 in Paris mit diesem Problem auseinandergesetzt[145] und eine Empfehlung an den Rat der ICAO weitergeleitet, eine entsprechende Bestimmung des Rates ist daraufhin aber nicht ergangen.

Anlaß für die Diskussion über die Schaffung eines internationalen Kennzeichens war die Frage, in welcher Form die Luftfahrzeuge der 1961 durch den Vertrag von Jaunde[146] geschaffenen Air Afrique und der geplanten Pan-Arabischen Luftfahrtgesellschaft ein solches Kennzeichen erhalten könnten. Der Grund für das Verlangen nach einem internationalen Kennzeichen liegt darin, daß ein Teil der Staaten, die der Air Afrique angehören, keine Luftfahrzeuge besitzen, die in ihr nationales Register eingetragen werden könnten. Diese Staaten wollen aber nicht, daß die Luftfahrzeuge der Air Afrique unter der Flagge eines anderen Staates verkehren. Ebenso liegt der Fall bei den Staaten der Arabischen Liga, die vermeiden wollen, daß die Luftfahrzeuge der geplanten Pan-Arabischen Luftverkehrsgesellschaft etwa alle im Register des größten arabischen Staates eingetragen und somit unter der Flagge der Vereinigten Arabischen Republik verkehren würden und in der Öffentlichkeit nur als deren Luftfahrzeuge erscheinen würden.

Zur Klärung der Fragen über die Schaffung eines internationalen Kennzeichens wurde von einem Unterausschuß des Legal Committee ein Vorschlag an den Rat der ICAO ausgearbeitet. Dieser Vorschlag sah ein 'Zwei-Stufen-System' für die Schaffung einer internationalen Kennzeichnung für die Luftfahrzeuge von Staatenzusammenschlüssen bzw. deren Gesellschaften vor. Danach sollten zunächst allgemeine Kriterien für die Zulassung und

---

144) *Vgl. H.A. Wassenbergh, Post-War International Civil Aviation Policy and the Law of the Air, S. 77 f; R.H. Mankiewicz, Interprétation et application de l'Article 77 de la convention de Chicago, in: Revue Française de Droit Aérien 1969, S. 355-368; A.A. E.A.G. Verploeg, The Road towards a European Common Air Market, S. 52*

145) *Die folgenden Ausführungen basieren auf dem von Min.Rat Dr. Fa verfaßten und zur Verfügung gestellten Sitzungsbericht.*

146) *Text veröffentlicht in ICAO-Circular 98-AT/19, 1970*

Eintragung internationaler Zusammenschlüsse festgelegt werden (1. Stufe). Darüberhinaus sollte eine Prüfung des Einzelfalles vorgenommen werden (2. Stufe), bevor eine Entscheidung nach Artikel 77 ICAO-Abkommen getroffen werden könne.[147)]

Das Legal Committee hat einen diesem Vorschlag des Unterausschusses in etwa entsprechenden Bericht an den Rat der ICAO weitergeleitet. Hierüber hat der Rat am 13. Dezember 1967 beraten; er ist dem Vorschlag jedoch nicht gefolgt.

Bis heute ist es noch nicht zu einem Beschluß des Rates über die Schaffung von internationalen Kennzeichen gekommen.

Die Frage, wie zu verfahren sei, wenn ein Vertragspartner eines bilateralen Luftverkehrsabkommens sich mit anderen Staaten zum Betrieb eines gemeinsamen Unternehmens zusammen geschlossen hat, wurde in der BRD bisher in zwei Fällen relevant und zwar beim Abschluß des Abkommens mit den drei Mitgliedstaaten des Scandinavien Airlines System (SAS)[148)] und den Mitgliedstaaten des Vertrages von Jaunde[149)], deren Luftverkehrsunternehmen sich zur Air Afrique zusammengeschlossen haben.

---

147) *Die Brauchbarkeit des genannten Vorschlages war umstritten unter den ICAO-Mitgliedern. Vielleicht läge eine Kompromißlösung darin, neben der nationalen Kennzeichnung ein weiteres internationales Kennzeichen zuzulassen für Luftfahrzeuge eines internationalen Luftverkehrsunternehmens.*

148) *Die drei Luftfahrtgesellschaften der Staaten Dänemark, Schweden und Norwegen haben zunächst einen Vertrag über den Betrieb der Luftfahrt innerhalb eines gemeinschaftlichen Konsortiums abgeschlossen. Die Vertragsstaaten haben das Konsortialabkommen dann in dem 'Abkommen zwischen Dänemark, Norwegen und Schweden über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftfahrt' genehmigt. (Text im Anhang V)*

149) *Folgende 11 Staaten haben den 'Treaty on Air Transport in Africa', den Gründungsvertrag der Air Afrique, in Jaunde unterzeichnet: Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Volksrepublik Kongo, Elfenbeinküste, Gabun, Dahomey, Obervolta, Mauretanien, Niger, Senegal, Tschad. Zum Vertrag von Jaunde vgl. R. Rodière, La Constitution des sociétés multinationales de transports aériens, in: Revue Française de Droit Aérien 1965, S. 159 - 169 (167)*

In beiden Fällen war jedoch die in Artikel 77 Satz 2 ICAO Abkommen offen gebliebene Frage nach der Staatszugehörigkeit der Luftfahrzeuge dieser Betriebsgemeinschaften dadurch entschärft, daß jeweils in den Verträgen über den Zusammenschluß zur Betriebsgemeinschaft eine Regelung über die Registrierung getroffen worden war. So bestimmt Artikel 7 des Vertrages von Jaunde: 'Unless joint registration is possible, aircraft belonging to the joint Corporation (Société commune) shall be registered in one of the States. The States shall reach agreement concerning the allocation among themselves of the registration of the aircraft belonging to the joint Corporation (Société commune), with the proviso that the aircraft may be used freely and indiscriminately to perform the Corporation's services, whatever their registration'.[150)]
Entsprechend heißt es in Artikel 2 des 'Abkommens zwischen Dänemark, Norwegen und Schweden über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftfahrt':
'Die Parteien haben dazu beizutragen, daß diejenigen Luftfahrzeuge, die den in der SAS zusammenarbeitenden Luftfahrtgesellschaften gehören, in dem Heimatland der betreffenden Gesellschaft registriert werden.'

Die Texte der Luftverkehrsabkommen der BRD mit den Staaten, deren nationale Luftverkehrsunternehmen sich zum gemeinsamen Betrieb des Luftverkehrs zusammengeschlossen haben, weichen nicht von dem üblichen Abkommenswortlaut ab. Mit diesen Staaten wurde lediglich im Wege des diplomatischen Notenwechsels eine Sonderregelung zu der Artikel 3 des deutschen Mustervertrages entsprechenden Bestimmung vereinbart.
Die Luftverkehrsverhandlungen mit den drei SAS-Staaten wurden allerdings zum gleichen Zeitpunkt geführt. Alle drei Abkommen wurden am 29. 1. 1957 unterzeichnet und traten am 28. 4. 1958 in Kraft.[151)] Anders verhält es sich bei den Mitgliedstaaten der Air Afrique. Von den 11 Staaten haben lediglich Kamerun[152)] und

---

150) s. ICAO-Circular 98-AT/19, 1970, S. 3

151) BGBl II 1958, S. 115

152) BGBl II 1967, S. 2288

Senegal [153] ein Luftverkehrsabkommen mit der BRD abgeschlossen. Der Text des mit der Volksrepublik Kongo geplanten Luftverkehrsabkommens ist am 24.8.1971 paraphiert worden, die Unterzeichnung steht seither noch aus. Als Beispiel für die zu Artikel 3 der Luftverkehrsabkommen mit den SAS-Staaten vereinbarten Sonderregelungen sei hier der Inhalt des Notenwechsels zwischen der BRD und Schweden wiedergegeben:

Bonn, den 29. Januar 1957

Herr Botschafter,

Ich beehre mich, den Empfang Ihrer Note vom 29. Januar 1957 zu bestätigen, welche wie folgt lautet:

"Indem ich auf das am 29. Januar 1957 unterzeichnete Abkommen zwischen dem Königreich Schweden und der Bundesrepublik Deutschland über den Luftverkehr Bezug nehme, beehre ich mich, Eurer Exzellenz mitzuteilen, daß, in Übereinstimmung mit Artikel 3 Absatz 1 des genannten Abkommens, die Schwedische Regierung Aktiebolaget Aerotransport (ABA) zum Betrieb der in dem Fluglinienplan festgelegten Linien benennt.

In diesem Zusammenhang beehre ich mich, im Namen meiner Regierung folgendes im Laufe der dem Abschluß des Abkommens vorausgegangenen Verhandlungen erreichte Einverständnis zu bestätigen:

1. Aktiebolaget Aerotransport (ABA), die mit Det Danske Luftfa-rtselskap (DDL) und Det Norske Luftfartselskap (DNL) unter der Bezeichnung Scandinavian Airlines System (SAS) eine Betriebsgemeinschaft bildet, hat das Recht,die ihr vertraglich zugeteilten Fluglinien mit den Flugzeugen, Besatzungen und der Ausrüstung des einen oder beider übrigen Unternehmen zu betreiben.

2. Insofern als Aktiebolaget Aerotransport (ABA) die Flugzeuge, Besatzungen und Ausrüstung der übrigen die Betriebsgemeinschaft Scandinavian

Airlines System (SAS) bildenden Unternehmen benutzt, beziehen sich die Bestimmungen des Abkommens auf diese Flugzeuge, Besatzungen und Ausrüstung, als wären sie die Flugzeuge, Besatzungen und Ausrüstung von Aktiebolaget Aerotransport (ABA), und die zuständigen schwedischen Stellen und Aktiebolaget Aerotransport (ABA) übernehmen volle Verantwortung dafür im Sinne der Bestimmungen des Abkommens.

Falls die Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit dem Vorstehenden einverstanden ist, beehre ich mich, vorzuschlagen,daß diese Note und Eurer Exzellenz Antwortnote als eine förmliche Bestätigung dieser Vereinbarung zwischen unseren beiden Regierungen betrachtet werden."

Ich darf Eure Exzellenz davon in Kenntnis setzen, daß die Regierung der Bundesrepublik Deutschland mit dem Inhalt dieser Note einverstanden ist. Ihre Note und diese Antwortnote sind demgemäß als eine förmliche Bestätigung dieser Vereinbarung zwischen unseren beiden Regierungen zu betrachten.

Genehmigen Sie, Herr Botschafter, den Ausdruck meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.

von Brentano

Seiner Exzellenz
dem Königl. Schwedischen Botschafter
Herrn Ole Jödahl
B o n n

---

153) BGBl II 1967, S. 2047

Die in Form eines Protokolls zu dem Luftverkehrsabkommen mit Senegal getroffene Sonderregelung entspricht im Prinzip der oben genannten. Sie enthält in Punkt 3) eine interessante Zusatzbestimmung: 'Die Bundesrepublik Deutschland soll in gleicher Weise und unter gleichen Bedingungen berechtigt sein, zu gegebener Zeit ebenfalls eine ähnliche Betriebsgemeinschaft zum Betrieb des vereinbarten Linienverkehrs zu benennen'. Diese Gegenseitigkeitsvereinbarung wurde damals im Hinblick auf die geplante Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten in der Air Union[154] getroffen. Sie ist jedoch aufgrund des Scheiterns der Air-Union-Verhandlungen irrelevant geblieben.

c) Das US-amerikanische Verfahren zu Erteilung der Betriebsgenehmigung

Die Voraussetzungen, die ein ausländisches Luftverkehrsunternehmen nach innerstaatlichem Recht eines Staates zu erfüllen hat, damit ihm eine Betriebsgenehmigung erteilt wird, sind recht unterschiedlich.
Im Gegensatz zu dem dargestellten, verhältnismäßig einfachen Verfahren bei der Erteilung der Betriebsgenehmigung durch die BRD, ist das Verfahren zur Erlangung einer Betriebsgenehmigung in den USA[155] äußerst kompliziert und auch recht kostspielig.[156] Sec. 402 der Federal Aviation Act[157] regelt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsgenehmigung (permit).
In Sec. 402 b) heißt es: 'The Board is empowered to issue such a permit if it finds that such carrier is fit, willing, and able properly to perform such air transportation and to conform to the provisions of this Act and the rules, regulations, and requirements on the Board hereunder, and that such transportation will be in the public interest.'
Wenn ein benanntes Luftverkehrsunternehmen nach Meinung des CAB nicht 'fit, willing and able' ist und der geplante Luftverkehr nicht im öffentlichen Interesse liegt, so kann der

---

154) s.u. S. 179

155) Vgl. dazu A.F. Lowenfeld, Aviation Law, § 5.1, II-98 f, H.A. Wassenbergh, Aspects of Air Law and Civil Air Policy, S.

156) Die Information über das praktische Vorgehen der DLH in den USA wurde freundlicherweise von der DLH erteilt.

157) Public Law 85-726 72 Stst. 758

CAB die Erteilung der Betriebsgenehmigung verweigern. Die Erlaubnis muß für jede von und nach dem Hoheitsgebiet der USA führende Flugverkehrsstrecke gewährt werden, wobei jedesmal das im Folgenden skizzierte, mehrphasige Verfahren abzuwickeln ist.

Nehmen wir als Beispiel den Antrag der DLH auf Erteilung der Betriebsgenehmigung zum Betreiben des Fluglinienverkehrs auf der Strecke Frankfurt a.M./New York: Die DLH kann die Betriebsgenehmigung nicht selbst beantragen, sie muß sich eines hierfür zugelassenen Anwalts in den USA bedienen. Nur er kann beim CAB den Antrag der DLH auf Erteilung der Betriebsgenehmigung stellen. Diese Antragstellung wird als Prehearing Conference bezeichnet. Hierzu muß die DLH folgende Unterlagen beibringen:

1. Der Antrag muß gestützt werden auf Artikel 3 des Luftverkehrsabkommens mit den USA.[158)]
2. Er muß den Hinweis auf die Benennung der DLH durch die BRD enthalten.
3. Erforderlich ist eine eidesstattliche Erklärung über die Mitglieder des Vorstandes, des Aufsichtsrates, die Direktoren und Prokuristen der DLH, die sich auf den Umfang ihrer Kapitalbeteiligung an der DLH oder an anderen Luftverkehrsunternehmen bezieht; weiterhin sind anzugeben Adressen und Funktionen dieses Personenkreises.
4. Der Antrag muß ferner eine Darlegung der Eigentumsverhältnisse und der Kapitalbeteiligungen der DLH an anderen Gesellschaften enthalten.
5. Die Satzung der DLH muß beigefügt werden (in deutsch und englisch),
6. außerdem ein Auszug aus dem Handelsregister über die Eintragung der DLH,
7. desgleichen die letzte Bilanz des Unternehmens und
8. der letzte Geschäftsbericht,
9. darüberhinaus eine Liste, die Auskunft über den gesamten Bestand an Fluggerät der DLH gibt.

---

158) BGBl II 1956, S. 403 - 409

10. Ebenso müssen Nachweise über eine Flugzeugversicherung dargelegt werden.
11. Die DLH muß mitteilen, welche Tarife sie auf der zu befliegenden Strecke anzuwenden gedenkt. Ferner muß vorgelegt werden:
12. die Betriebsstatistik
13. die deutsche Lizenz und
14. die vom Bundesminister für Verkehr gemäß § 21 LuftVG erteilte Streckengenehmigung.
15. Last not least muß die DLH ihrem Antrag Zahlen über die wirtschaftliche Berechtigung des Flugbetriebes auf der Strecke vorlegen. Sie kann sich dabei auf vorhandene statistische Unterlagen stützen, muß aber darlegen, warum sie meint, daß der Luftverkehr auf der Strecke, für die sie die Genehmigung beantragt, ihr neues Flugangebot rechtfertigt. Anhand dieser Unterlagen wird festgestellt, ob die DLH zur Durchführung des Fluglinienverkehrs auf dieser Strecke berechtigt, genauer 'fit, willing, and able' i.S. von Sec. 402 b) ist.

Die unter Punkt 15 erwähnten Unterlagen dienen mit dazu, zu begründen, daß die beantragte Beförderungsgenehmigung im öffentlichen Interesse, i.S. von Sec. 402 b) ist. Als weiteres Indiz für das Bestehen eines solchen Interesses wertet der CAB die Tatsache, daß bereits ein Luftverkehrsabkommen über die Durchführung des Fluglinienverkehrs abgeschlossen worden ist.

Der Prehearing Conference, die öffentlich ist, folgt ein ebenfalls öffentliches Hearing, an dem 'all interested persons' teilnehmen dürfen. Das Hearing findet ebenso wie die Prehearing Conference unter Vorsitz eines Examiners statt, der vom CAB mit der Untersuchung des Falles betraut worden ist. Am Hearing nehmen auch Mitglieder der zuständigen Abteilungen des CAB teil. Die betroffenen Luftverkehrsunternehmen der USA werden beigeladen. Sie können Bedenken gegen den Antrag äußern und gegebenenfalls Beweis antreten für Behauptungen, die denen

der Antragstellerin entgegenstehen. Der Examiner unterbreitet nach Abschluß des Hearing-Verfahrens dem aus 5 Personen bestehenden Entscheidungsgremium des CAB eine Empfehlung, die der CAB seiner Entscheidung zugrunde legt. In diesem Zusammenhang ist es interessant zu wissen, daß die Mitglieder des CAB direkt vom Präsidenten ernannt werden und zwar auf 5 Jahre. Wenn der CAB positiv entscheidet, stellt er ein 'Permit', eine Betriebsgenehmigung für den Antragsteller aus. Das 'Permit' wird jedoch erst wirksam, wenn es der Präsident unterzeichnet hat.
Dieses komplizierte und relativ langwierige Verfahren wird mehr und mehr von den südamerikanischen Staaten kopiert.

5. Artikel 4: Widerruf der Betriebsgenehmigung und Ersetzungsbefugnis

a) Sanktionsmöglichkeiten bei Rechtsverstößen ausländischer Luftverkehrsunternehmen

Artikel 4 korrespondiert mit Artikel 3. Er sieht zwei Sanktionsmöglichkeiten für den Fall vor, daß ein ausländisches Luftverkehrsunternehmen, dem eine Betriebsgenehmigung erteilt worden ist, gegen die Gesetze und sonstigen Vorschriften der die Verkehrsrechte gewährenden Vertragspartei oder gegen sonstige sich aus dem Abkommen ergebende Bestimmungen und Verpflichtungen verstößt.[159] In einem solchen Fall kann nach Artikel 4 dem Luftverkehrsunternehmen entweder die Betriebsgenehmigung entzogen werden, oder sie kann durch Auflagen eingeschränkt werden. So scharf reagieren die Staaten jedoch nur in den seltensten Fällen.[160]
Bevor sich ein Vertragsstaat mit entsprechenden Maßnahmen gegen ein ausländisches Luftverkehrsunternehmen wendet, soll auch grundsätzlich zunächst eine Konsultation gemäß Artikel 12 des Abkommens[161] zwischen den Vertragspartnern stattfinden.

---

159) *Am häufigsten kommen in der Praxis Verstöße gegen die Tarifvereinbarungen vor, vgl. dazu Schreiben des BMV in Anhang VI*

160) *In der BRD ist bisher noch keinem ausländischen Luftverkehrsunternehmen die Betriebsgenehmigung entzogen worden.*

161) *s.u. S. 118*

Davon kann nur in solchen Fällen abgesehen werden, in denen zur Vermeidung weiterer Verstöße gegen Gesetze oder sonstige Vorschriften eine sofortige Einstellung des Betriebes oder sofortige Auflagen erforderlich sind.
Ein Luftverkehrsunternehmen, dem daran gelegen ist, den Fluglinienverkehr weiterhin zu betreiben, wird sich im Hinblick darauf, daß ihm ansonsten die Betriebsgenehmigung wieder entzogen werden kann, an die Bestimmungen halten. Zwar ist es dazu auch rechtlich verpflichtet durch die in der Betriebsgenehmigung enthaltenen Bestimmungen, aber gerade auf dem Gebiet des Völkerrechts lassen sich viele Beispiele dafür finden, in denen ein normgerechtes Verhalten nicht so sehr vom Bestehen einer rechtlichen Verpflichtung, als davon abhängt, daß die Möglichkeit gegeben ist, einem normwidrigen Verhalten Sanktionen folgen zu lassen.

In der Regel wird ein Vertragspartner bei Verstößen eines Luftverkehrsunternehmens gegen die Bestimmungen des Abkommens nicht gleich die Betriebsgenehmigung widerrufen, sondern von dem milderen Mittel, der Einschränkung der Betriebsgenehmigung durch Auflagen, Gebrauch machen. Sollte es aber dennoch zum Entzug der Betriebsgenehmigung des benannten ausländischen Luftverkehrsunternehmens kommen,so greift die in Artikel 4 II enthaltene Vorschrift ein.

b) Ersetzungsbefugnis

In Artikel 4 II ist eine Regelung für den Fall getroffen, daß einem ausländischen Luftverkehrsunternehmen die Betriebsgenehmigung entzogen worden ist, oder der Heimatstaat des Luftverkehrsunternehmens das benannte Unternehmen durch ein anderes ersetzen will. In beiden Fällen kann der betreffende Vertragspartner ein neues Luftverkehrsunternehmen benennen. Dies geschieht durch schriftliche Mitteilung an den Vertragspartner. Das neue Unternehmen erhält dann wiederum eine Betriebsgenehmigung unter der Voraussetzung, daß es die Bedingungen des Artikels 3 II - IV erfüllt.[162] Es unterliegt

---

162) s.o. S. 63

also den gleichen Verpflichtungen wie das Unternehmen, an dessen Stelle es tritt.

6. Artikel 5: Erhebung von Benutzungsgebühren

In Artikel 5 ist die Vereinbarung des Grundsatzes der Inländer behandlung hinsichtlich der zu erhebenden Gebühren für die Benutzung der Flughäfen und anderer Luftfahrteinrichtungen durch die Luftfahrzeuge des ausländischen Luftverkehrsunternehmens vorgesehen.[163)]
In den Luftverkehrsabkommen der BRD ist jedoch in einer Reihe von Fällen - abweichend vom Musterentwurf - die Meistbegünstigungsklausel vereinbart worden. Welche Lösung im Einzelfall gewählt wird, hängt mit von den Wünschen und Möglichkeiten des ausländischen Vertragspartners ab.

Denkbar ist natürlich auch die Aufnahme einer Wahlklausel in den Vertragstext des Luftverkehrsabkommens. Dies kann in Anlehnung an derartige Vereinbarungen in manchen klassischen Handelsverträgen geschehen.
Vereinbart wird wahlweise Meistbegünstigung oder Inländerbehandlung, je nachdem was konkret günstiger ausfällt für die Luftverkehrsunternehmen.

7. Artikel 6: Zoll- und Abgabenbefreiung

Da beim Internationalen Fluglinienverkehr ständig zollpflichtige Waren an Bord der Luftfahrzeuge über die Zollgebiets-

---

163) *Ebenso wie in Artikel 15 des ICAO-Abkommens.*

grenzen[164] transportiert werden, ist zur Erleichterung und Förderung dieser Verkehrsart eine Befreiung von Zöllen und sonstigen bei der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren erhobenen Abgaben notwendig.[165]

a) Die Verpflichtung ausländischer Luftfahrzeuge zum Starten und Landen auf Zollflughäfen

Artikel 10 des Chicagoer Abkommens bestimmt, daß jedes Luftfahrzeug, das nicht lediglich das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates überfliegen will, nur auf den von dem Vertragsstaat für Zwecke der Zollabfertigung oder sonstige Untersuchung bestimmten Flughäfen landen darf. Beim Verlassen des Hoheitsgebietes eines Vertragsstaates darf das ausländische Luftfahrzeug gleichfalls nur von einem Zollflughafen abfliegen. Die ICAO-Staaten sind verpflichtet, Einzelheiten über die in ihrem Hoheitsgebiet errichteten Zollflughäfen zu veröffentlichen und der ICAO zur Mitteilung an alle anderen Vertragsstaaten zu übersenden.
Die in Artikel 10 vorgesehene Regelung greift allerdings nur dann ein, wenn auch die innerstaatlichen Vorschriften des angeflogenen Mitgliedstaates eine Landung auf Zollflughäfen vorschreiben. Dies ist i. d. R. sowohl bei ICAO-Mitgliedern als auch bei anderen Staaten der Fall.

---

164) *Für den Bereich der BRD ist der Begriff 'Zollgebiet' in § 2 des Zollgesetzes umschrieben. (Gesetz vom 14. 6. 1961, BGBl I 737, Neufassung, Bek. 18. 5. 1970, BGBl I 529, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. 8. 1973, BGBl I 940)*

165) *Eine Ausnahme gilt lediglich für den Verkehr innerhalb der EG-Mitgliedstaaten. Die EWG-Binnenzölle sind am 1. 7. 1968 mit der Einführung des 'Gemeinsamen Zolltarifs' weggefallen. Seitdem werden Zölle nur noch auf Einfuhren von Waren aus Ländern erhoben, die nicht den Europäischen Gemeinschaften angehören (Drittländer). Während einer Übergangszeit bis zum 30. 6. 1977 ist auch noch ein Warenverkehr mit den EWG-Beitrittsländern Großbritannien, Dänemark und Irland zollpflichtig. Am 1. 7. 1977 wird die 'Zolltarifunion' der erweiterten Gemeinschaft wirksam. Vgl. Ehle-Meier, EWG-Warenverkehr, Außenhandel-Zölle-Subventionen, 1971, Rdnr. A 9, A 30, vor 91 B, S. 147; K. Wockenfoth, Die Angleichung des Zollrechts, in: Einführung in die Rechtsfragen der Europäischen Integration, 1969, S. 226 ff*

Für die BRD schreibt § 3 IV Zollgesetz die Landung von einfliegenden Luftfahrzeugen auf Zollflughäfen vor, ausfliegende dürfen gleichfalls nur von einem solchen Flughafen abfliegen. Die Zollflughäfen werden öffentlich bekannt gegeben.

b) Die innerstaatlichen Zollbefreiungsvorschriften der BRD für den internationalen Luftverkehr

Wenn Waren in fremdes Hoheitsgebiet (Zollgebiet) eingeführt werden, so werden sie damit grundsätzlich Zollgut, d.h. sie unterliegen der amtlichen Zollüberwachung und sind entsprechend den Vorschriften des Staates, in den sie eingebracht wurden, zu verzollen (§5 Zollgesetz).[166] In bestimmten Fällen verzichten die Staaten jedoch auf die Erhebung von Zöllen bzw. sehen für bestimmte Zollgüter bereits in ihren innerstaatlichen Gesetzen und Verordnungen Zollbegünstigungen vor.[166a]

Das deutsche Zollgesetz sieht in den §§ 24, 25 und 27 den Erlaß von Rechtsverordnungen vor, die für den Bereich der Luftfahrt relevante Zollbegünstigungsmöglichkeiten erfassen.
Nach § 24 I Nr. 1 c Zollgesetz kann durch Rechtsverordnung Zollfreiheit angeordnet werden, wenn die an sich zollpflichtigen Waren nicht mehr am Güterumsatz und an der Preisbildung teilnehmen, weil sie schon in den Gebrauch oder Verbrauch ihrer Besitzer übergegangen sind, wie z.B. Reisebedarf, oder weil diese Waren nur vorübergehend im Zollgebiet verwendet und wieder ausgeführt werden (§ 24 I Nr. 4).
Gemäß § 25 Zollgesetz können zur Förderung der Luftfahrt (und der Schiffahrt) Betriebsstoffe auch in anderen Fällen als denen des § 24 vom Zoll befreit werden, wenn sie unter zollamtlicher Überwachung für Luftfahrzeuge (oder Schiffe) verwendet werden.

---

166) *Zollgesetz in der Fassung v. 18.5.1970, BGBl. I 1970, S. 529*

166a) *Einige Beispiele hierfür finden sich in: Aerokurier 8/72, S. 59, Zoll- und Steuergesetze in Südeuropa (ohne Verfasser)*

In § 27 geht es um die mögliche Zollfreiheit für Waren, die unter zollamtlicher Überwachung zum Bau, zum Umbau, zum Ausbessern oder zum ersten Ausrüsten von Luftfahrzeugen (und Schiffen) außerhalb des aktiven Veredelungsverkehrs verwendet werden. Die entsprechenden Zollbegünstigungen sind in den §§ 49, 66, 73 und 75 der Allgemeinen Zollordnung[167] (AZO) enthalten. § 49 AZO sieht eine Zollbefreiung vor für Arzneimittel und andere Mittel, die in einem Luftfahrzeug eines ausländischen Verkehrsunternehmens eingeführt werden, und die dazu bestimmt sind, an die Benutzer dieses Beförderungsmittels bei Krankheit oder zur Linderung von Reisebeschwerden ohne besonderes Entgelt abgegeben zu werden. Das gleiche gilt für die überlicherweise zur Ersten Hilfe mitgeführten Arznei- und Verbandsmittel.

§ 66 AZO gewährt für die Bordvorräte der Luftfahrzeuge unter bestimmten Bedingungen Zollfreiheit: Zollfrei sind unter zollamtlicher Überwachung und unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit Lebensmittel und Tabakwaren, die in einem Luftfahrzeug 1. als Bordvorrat eingeführt werden und 2. nur zum Verbrauch an Bord während des Fluges abgegeben werden. Die Gewährung der Zollfreiheit hängt allerdings davon ab, daß das Luftfahrzeug Fluggäste nur im internationalen Fluglinienverkehr befördert; der Kabotageverkehr ist also nicht einbezogen.

Nach § 72 I AZO sind Betriebsstoffe, die unter zollamtlicher Überwachung in Luftfahrzeugen oder an ihrer Außenfläche verwendet werden, zollfrei. § 73 II gewährt auch ohne zollamtliche Überwachung Zollbefreiung, begrenzt dafür aber die Mengen, für die Zollfreiheit gilt.

§ 75 AZO ergänzt § 27 Zollgesetz, indem er festlegt, wann Waren als zum Bau und Ausrüsten von Luftfahrzeugen verwendete anzusehen sind.

---

[167] *Allgemeine Zollordnung (AZO) vom 29. November 1961, BGBl I 1961, 1937; BGBl I 1962, 16, in der Fassung vom 3. 12. 1974, BGBl I 1974, 3377*

c) Die Zollbefreiungsregelung des Chicagoer Abkommens

Auch im Chicagoer Abkommen hat man an die Vereinbarung von Zollbefreiungen für den internationalen Luftverkehr gedacht. Nach Artikel 24 (a) Satz 1 sind Luftfahrzeuge auf einem Flug nach, von oder über dem Hoheitsgebiet eines anderen Vertragspartners zollfrei zu lassen - allerdings vorbehaltlich der Zollvorschriften dieses Staates. Auch Ersatzteile und Ausrüstungsgegenstände, die zum Einbau in ein im internationalen Luftverkehr verwendetes Luftfahrzeug eines anderen Vertragsstaates oder zur Benutzung in einem solchen Luftfahrzeug in das Hoheitsgebiet des Vertragsstaates eingeführt werden, sind zollfrei. Allerdings ebenfalls vorbehaltlich der Beachtung der Vorschriften des betreffenden Staates, die vorsehen können, daß die genannten Gegenstände unter Zollüberwachung und -kontrolle zu stellen sind. Hinzu kommt, daß sich die Befreiung von Zöllen und sonstigen Gebühren und Abgaben nur auf die zoll- und abgabenpflichtigen Waren (Treibstoffe, Schmieröle, Ersatzteile, übliche Ausrüstungsgegenstände und Bordvorräte) erstreckt, die sich bei Ankunft im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaates an Bord des ausländischen Luftfahrzeugs befanden und beim Verlassen des Hoheitsgebiets des anderen Vertragspartners an Bord geblieben sind. Die Befreiung erstreckt sich somit nicht auf ausgeladene Waren. Eine Ausdehnung der Zoll- und Abgabenbefreiung auf die im fremden Hoheitsgebiet vorübergehend gelagerte Ware ist aber z.B. für die zur Wartung und Ausrüstung der Luftfahrzeuge benötigten Gegenstände äußerst wichtig. Derartige Befreiungen sind nach den ICAO-Vorschriften jedoch nur möglich, wenn die innerstaatlichen Vorschriften dieses vorsehen. Durch diese Einschränkung und die häufigen Verweise auf die jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften der Vertragsstaaten relativiert sich die Bedeutung dieser ICAO-Vorschrift.

d) Umfang der Zoll- und Abgabenfreiheit nach dem deutschen Mustervertrag

Die in Artikel 6 des deutschen Mustervertrages enthaltene Zollklausel geht über die in Artikel 24 ICAO-Abkommen vorge-

sehenen Zoll- und Abgabenbefreiungen hinaus.[168] Sie baut auf den genannten innerstaatlichen Vorschriften auf und präzisiert oder ergänzt diese.

Gemäß Artikel 6 I bleiben die von einem bezeichneten Unternehmen der einen Vertragspartei verwendeten Luftfahrzeuge, die in das Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei einfliegen und aus ihm wieder ausfliegen oder es durchfliegen, einschließlich der an Bord befindlichen Treibstoffe, Schmieröle[169], Ersatzteile, üblichen Ausrüstungsgegenstände[170] und Bordvorräte[171], frei von Zöllen und sonstigen bei der Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr von Waren zu erhebenden Abgaben[172]. Das gilt auch, soweit die an Bord der genannten Luftfahrzeuge befindlichen Waren auf dem Flug über dem Hoheitsgebiet der letztgenannten Vertragspartei verbraucht werden.

---

168) *So z.B. enthält Artikel 6 II sehr wohl eine Befreiung von Zöllen und sonstigen Abgaben für Treibstoffe, Schmieröle, Bordvorräte, Ersatzteile und übliche Ausrüstungsgegenstände, die vorübergehend in das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei eingeführt werden, um unmittelbar nach Lagerung in die Luftfahrzeuge des ausländischen Luftverkehrsunternehmens eingebaut oder an Bord genommen zu werden.*

169) *Treibstoffe und Schmieröle können unter dem Begriff 'Luftfahrtbetriebsstoffe' zusammengefaßt werden. Darunter fallen: 1. Flugbenzin, 2. Turbinentreibstoffe, 3. Flugmotorenschmieröle, 4. Schmierfette, 5. Athyl-Fluid, 6. Frostschutzmittel, 7. Enteisungsmittel, 8. Methanol, 9. Bremsflüssigkeit, 10. Korrosionsschutzmittel, 11. Skydrol, 12. Hydraulik-Öl.*

170) *Zu den üblichen Ausrüstungsgegenständen zählen z.B. Schwimmwesten, Notseile, Rauchbrillen, O_2-Vollsichtmasken, Kopfhörer, Handmikrofone, Bordwerkzeugtasche, Notrutsche, Anschnallgurte, Fallmasken, Einstecktische, Gehörschutz, Verbandskasten, Notbeil, Notsender, Megaphon, Atembeutel, etc. Eine genaue Aufstellung enthalten die Technischen Betriebsbücher der DLH.*

171) *Bordvorräte sind Lebensmittel und Tabakwaren.*

172) *Werbematerial wird nicht von der Zollklausel erfaßt. Zollfreiheit für Werbematerial kann in einer Zusatzvereinbarung gewährt werden, s.u. S.125 und Anhang VIII*

Die im Musterentwurf vorgesehene Befreiung von Ausfuhrabgaben ist für die aus der BRD ausfliegenden Luftfahrzeuge kaum von Bedeutung. Die geltenden Zolltarife enthalten seit der Aufhebung des Gesetzes über die Ausfuhrliste vom 19.5.59 nur noch Einfuhrzölle.[173] Infolge weitgefaßter Ausfuhrtatbestände (§4 Nr. 1-5 Umsatzsteuergesetz)[174] ist aus der BRD ausgeführte Ware bei gleichzeitigem Vorsteuerabzug[175] außerdem auch frei von jeder Umsatzsteuer.[176]
Die in Artikel 6 I genannte Einfuhrabgabenbefreiung erstreckt sich für den Bereich der BRD auf die Umsatzsteuer, insbesondere auf die Einfuhrumsatzsteuer[177]. Unter die Einfuhrumsatzsteuer fallen die Abschöpfungen für bestimmte Agrarerzeugnisse und die für bestimmte Waren erhobenen Verbrauchssteuern[178], wie z.B. Kaffeesteuer, Mineralölsteuer, Schaumweinsteuer, Süßstoffsteuer, Tabaksteuer, Teesteuer, Zuckersteuer, Zündwarensteuer, Biersteuer, Brandweinabgaben, Salzsteuer.

---

173) *Th. Bail/W. Schädel/H. Hutter, Zollgesetz und Durchführungsbestimmungen, Kommentar, Band I, Stand: Oktober 1973, S. 3*

174) *Gesetz vom 29. 5. 1967, BGBl I 545, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. 12. 1974, BGBl I 3656*

175) *Vgl. dazu R.H. Knauerhase, Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer), Der Wirtschafts-Kommentator, Teil A IV 7, Anm. 5 zu § 15 UStG, Stand: November 1973*

176) *Ausfuhrabgaben wurden 1974 in der BRD lediglich für Zucker erhoben.*

177) *Der Einfuhrumsatzsteuer unterliegt an sich jede Einfuhr von Waren in das Zollgebiet der BRD, um diese Waren in gleicher Weise mit Umsatzsteuer zu belasten, wie im Inland gelieferte Gegenstände (§1 Nr. 3 UStG nebst 1. - 10. DVO). Befreiungen sind in § 5 UStG vorgesehen; für die Einfuhrumsatzsteuer gelten die Vorschriften für Zölle einschließlich der Zollbefreiungen (§ 21 II UStG).*

178) *In der BRD werden 13 verschiedene Verbrauchssteuern erhoben. Kurzkommentar und Fundstellennachweis bei Model/Creifelds, Staatsbürgertaschenbuch, 1975, Nr. 552*

Durchfuhrabgaben werden im Bereich der BRD gleichfalls nicht erhoben.
Da es sich bei der Zollklausel aber um eine Musterklausel handelt, muß sie alle denkbaren Abgaben erfassen, die im Land eines anderen Vertragspartners erhoben werden könnten. Nach Artikel 6 II erstreckt sich die aufgrund Artikel 6 I zu gewährende Zoll- und Abgabenbefreiung für die genannten Güter auch auf den Fall, daß diese in das Hoheitsgebiet einer Vertragspartei eingeführt werden, um dort unmittelbar oder nach Lagerung in die Luftfahrzeuge des ausländischen Unternehmens eingebaut oder sonst an Bord genommen zu werden, oder um auf andere Weise wieder aus dem Hoheitsgebiet ausgeführt zu werden.

Gemäß Artikel 6 III bleiben auch im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei an Bord genommene Treibstoffe und Schmieröle frei von Zöllen und sonstigen Abgaben und etwaigen besonderen Verbrauchsabgaben, wenn sie im internationalen Fluglinienverkehr verwendet werden. Werden die Treibstoffe und Öle hingegen bei der Durchführung des Kabotageverkehrs verbraucht, so gelten diese Befreiungen nicht. Ein ausländisches Luftfahrzeug, das Kabotagerechte in der BRD wahrnimmt, hätte also für die dabei verbrauchten Betriebsstoffe die nach dem Mineralölsteuergesetz[179)] fälligen Abgaben zu entrichten.
Ziel der Zollbefreiung ist somit nur die Förderung des internationalen Luftverkehrs. Bei pedantischer Betrachtungsweise könnte man in dieser Regelung einen Beweis für protektionistische Maßnahmen gegenüber dem nationalen Luftverkehrsunternehmen sehen, dem wenigstens die Durchführung des innerstaatlichen Verkehrs vorbehalten werden soll.
Artikel 6 IV der deutschen Klausel sieht ebenso wie Artikel 24 b des ICAO-Abkommens vor, daß eine Vertragspartei die in den Absätzen 1 bis 3 des Artikels 6 genannten Waren unter Zollüberwachung halten kann.

---

179) *Mineralölsteuergesetz von 1964 i.d.F. der Bek. vom 20.12.1963 BGBl I 1003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.1974, BGBl I 3650*

Nach Artikel 6 V unterliegen die obengenannten Waren, für die die Zollfreiheit gilt, auch nicht den normalerweise für sie geltenden wirtschaftlichen Ein-, Aus- und Durchfuhrverboten und -beschränkungen. Diese Bestimmung hat besondere Bedeutung im Verkehr mit den Ostblockstaaten erlangt. Wenn z.B. ein Vertragspartner, dessen Wirtschaftssystem planwirtschaftlich gelenkt wird, ein Einfuhrverbot für ein oder mehrere der unter die genannten Waren fallenden Wirtschaftsgüter erläßt, so kann dadurch bei Fehlen der in Artikel 6 V getroffenen Bestimmung die Zollbefreiungsregelung mühelos umgangen werden.

8. Artikel 7: Frequenz- und Kapazitätsklausel

Der im deutschen Musterentwurf nun folgende Artikel 7 formuliert die Frequenz- und Kapazitätsklausel. Sie enthält Grundsätze über die Aufteilung des Verkehrsaufkommens zwischen den benannten Luftverkehrsunternehmen der Vertragspartner. Ihre Funktion besteht darin, dafür zu sorgen, daß jedes der beteiligten Luftverkehrsunternehmen eine gerechte Betriebschance erhält. Damit bildet sie den wesentlichen Kern der Luftverkehrsabkommen. Wegen ihrer besonderen Bedeutung wird sie in Teil 3 der Arbeit einer umfassenden Betrachtung unterzogen.

9. Artikel 8: Mitteilungs- und Auskunftspflichten der Luftverkehrsunternehmen

Gemäß Artikel 8 I sollen die bezeichneten Luftverkehrsunternehmen den Luftfahrtbehörden der Vertragsparteien spätestens einen Monat vor Aufnahme des Fluglinienverkehrs auf den im Fluglinienplan festgelegten Strecken Mitteilung machen über die Art der Dienste, die vorgesehenen Flugzeugmuster und die Flugpläne.
Die Mitteilung über die Art der Dienste umfaßt Angaben darüber, ob es sich um Passagier-, Fracht- oder Postflüge oder um gemischte Flüge handelt.[180)]

---

180) *Dagegen umschreibt der Begriff 'Art des Fluglinienverkehrs', ob Durchgangsverkehr oder im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei endender Verkehr vorliegt (vgl. Luftverkehrsabkommen Indien-BRD Artikel IX BGBl II 1964, S. 677 ff (682))*

Sie dienen zur Information der Luftfahrtbehörden über den Umfang des Fluglinienverkehrs in ihrem Staatsgebiet und über dessen Grenzen hinaus. Die Kenntnis der Daten ist wichtig, damit sich die Behörden z.B. im Bereich der Flugsicherung auf die zu erwartenden Anforderungen einstellen können.
Entsprechende Auskünfte müssen auch dann erteilt werden, wenn ausländische Luftfahrzeuge auf Grund einer Sondergenehmigung gemäß Artikel 2 VII LuftVG in die BRD einfliegen. Die § 94 - 100 LuftVZO enthalten die Bestimmungen für den Einflug ausländischer Luftfahrzeuge. § 95 II LuftVZO bestimmt, daß der Antrag auf Erteilung der Erlaubnis zum Einflug im Fluglinienverkehr folgende Angaben enthalten muß:

1. den Namen und die Anschrift des Luftfahrzeughalters,
2. das Luftfahrzeugmuster sowie das Staatszugehörigkeits- und Eintragungszeichen,
3. die vorgesehene Ankunftszeit nach Datum und Uhrzeit und den voraussichtlichen Zeitpunkt des Weiter- und Rückflugs,
4. den Ausgangslandeplatz, Bestimmungsflugplatz oder -flugplätze im Bundesgebiet, Zielflugplatz,
5. die Anzahl der Fluggäste und Art und Menge der Fracht und den Zweck des Fluges.

Gemäß § 95 III_2 sind diese Angaben ebenfalls 4 Wochen vor Durchführung der Flüge zu machen.
Da Artikel 3 des deutschen Mustervertrages auch die Bestimmung enthält, daß die Luftverkehrsunternehmen in der Lage sein müssen, den durch Gesetze und sonstige Vorschriften für die Durchführung des internationalen Luftverkehrs von der BRD vorgeschriebenen Erfordernissen zu entsprechen, hat die Vorschrift des Artikels 8 insoweit nur eine klarstellende Funktion.

Auch wenn die Luftverkehrsunternehmen etwa die Art der Dienste, die Fluglinienpläne oder die eingesetzten Flugzeugmuster verändern wollen, müssen sie dies gemäß Artikel 8 I_2 den Luftfahrtbehörden spätestens vier Wochen vor der Änderung mitteilen.

Gemäß Artikel 8 II ist die Luftfahrtbehörde einer Vertragspartei auf Ersuchen der Luftfahrtbehörde der anderen Vertragspartei zum Austausch 'aller regelmäßigen oder sonstigen statistischen Unterlagen der bezeichneten Unternehmen' verpflichtet. Zweck der Vorschrift ist es, den Behörden anhand des Zahlenmaterials eine Nachprüfung der von den benannten Unternehmen bereitgestellten Kapazität[181] zu ermöglichen. Artikel 8 II ergänzt insofern die Kapazitätsklausel.

Aus der Formulierung, daß der Austausch 'auf Ersuchen' zu erfolgen habe, geht schon hervor, daß der regelmäßige Austausch statistischer Unterlagen nicht üblich ist. Ein solcher Austausch ist auch normalerweise nicht nötig. Er gewinnt aber in dem Augenblick entscheidende Bedeutung, in dem zwischen den Vertragsparteien eine Meinungsverschiedenheit oder Streit entsteht über Umfang und Berechtigung des bestehenden Kapazitätsangebotes oder in den Fällen, wo keine Einigkeit über eine Frequenzänderung erzielt werden kann. Wenn z.B. ein Luftverkehrsunternehmen die Flugfrequenz auf einer der im Fluglinienplan festgelegten Strecken erhöhen will, und das andere Luftverkehrsunternehmen, bzw. die Luftfahrtbehörde des anderen Vertragspartners, die Auffassung vertritt, eine solche Erhöhung beeinträchtige die Interessen des eigenen Luftverkehrsunternehmens in ungebührlicher Weise und sei daher nicht mehr mit der im Luftverkehrsabkommen getroffenen Frequenz- und Kapazitätsregelung vereinbar, so lassen sich die unterschiedlichen Standpunkte nur an Hand von statistischen Unterlagen erhärten oder widerlegen.
Von dem Grundsatz, daß die Unterlagen nicht regelmäßig ausgetauscht werden, gibt es in den Luftverkehrsabkommen der BRD nur wenige Ausnahmen. So findet z.B. zwischen den Luftfahrtbehörden Indiens und der BRD ein regelmäßiger Austausch von Flugverkehrsstatistiken statt.[182]

---

[181] *s.u. S. 129 zur Definition des Kapazitätsbegriffs*

[182] *Vgl. Artikel XI des Luftverkehrsabkommens BRD-Indien, BGBl II 1964, S. 677 - 686 (683)*

10. Artikel 9: Tarifklausel

a) Grundmodelle der Tarifgestaltung

Bei der Tarifregelung steht das Problem im Vordergrund, ob den Luftverkehrsunternehmen, die zum Betrieb des Fluglinienverkehrs auf den im Fluglinienplan vereinbarten Strecken berechtigt sein sollen, zugestanden wird, das Beförderungsentgelt eigenständig festzusetzen, oder ob die Staaten in irgendeiner Weise Einfluß auf die Festsetzung der Tarife nehmen sollen.
Für eine Tarifregelung in den Abkommen bieten sich folgende Grundmodelle an:

1. Die Luftverkehrsunternehmen bestimmen die Beförderungspreise für Passagiere und Fracht selbständig und nur unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und marktpolitischer Gegebenheiten.
2. Die Staaten sind berechtigt, jeweils auf die Preisbildung des von ihnen benannten Luftverkehrsunternehmens einzuwirken. Dabei ist ein weiter Spielraum der staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten denkbar. Die staatliche Einflußnahme kann von der Erteilung einer Genehmigung für die von den Luftverkehrsunternehmen ausgehandelten Tarife bis zu direkter staatlicher Tariffestsetzung reichen.

Unter rein wirtschaftlichen Erwägungen würde sich das von Passagieren und für Fracht zu entrichtende Beförderungsentgelt im Linienverkehr zusammensetzen aus:
den Kosten des Flugbetriebes und einem angemessenen Betriebsgewinn. Zu den Kosten für Flugbetrieb (Flying Operations) gehören die Aufwendungen für:

1. Verkehr (Ground Operations)
2. Flugbetriebsfertigung (Maintenance)
3. Fluggerät-Abschreibung (Depreciatation)
4. Passagierdienst (Passenger Service)
5. Verkauf und Werbung (Sales and Promotion)

6. Allgemeine Verwaltung (General and Administration) und
7. Personalkosten.[183]

Außerdem würden weitere marktwirtschaftliche Faktoren preisregulierend wirken wie z.B. der Umfang von Angebot und Nachfrage, die Preise von anderen parallel anbietenden Luftverkehrunternehmen sowie die Beförderungpreise konkurrierender Beförderungsmittel (Schiffs- und Bahnverkehr).

Bei der Tarifgestaltung ist ebenso wie bei der Regelung der Kapazitätsfrage eine marktwirtschaflich liberale und eine planwirtschaftlich dirigistische Lösung möglich.[184] Die Vertragspartner müssen entscheiden, ob die Luftverkehrsunternehmen uneingeschränkte Freiheiten bei der Tarifgestaltung genießen sollen, oder ob die Staaten reglementierend in den Preisgestaltungsprozeß eingreifen wollen.
Als negatives Ergebnis der staatlichen Eingriffsmöglichkeit bei der Tarifbestimmung wäre zu befürchten, daß ein kompliziertes, künstlich durch Subventionen aus Prestigegründen aufrechterhaltenes und letztlich unwirtschafliches Tarifgefüge entstehen könnte,[185] weil Elemente des nationalen Protektionismus die staatliche Entscheidung mit beeinflussen könnten und nicht allein marktbezogene, wirtschaftliche Gesichtspunkte die Oberhand hätten.
Auch eine liberale Regelung der Tarifgestaltung ist nicht ohne Gefahren. Wenn die Luftverkehrsunternehmen völlige Freiheit bei der Tarifgestaltung genießen würden, so würde dies möglicherweise zu einem ruinösen Wettbewerb führen, der u.U. auf Kosten der Sicherheit des Luftverkehrs gehen würde. Das Geringhalten der Betriebskosten würde im Vordergrund stehen, allzu hohe Ausgaben für Wartung pp würden gescheut.

---

183) *Vgl. H. Gröger, Die Bedeutung der Technischen Kooperationen für Luftverkehrsgesellschaften innerhalb Europas unter bes. Berücksichtigung der Technischen Kooperation ATLAS, Diss. Braunschweig, 1972, S. 13 f*

184) *Vgl. Bin Cheng, The International Law of Air Transport, S. 17*

185) *s.u. S. 134*

Andererseits wäre aber auch denkbar, daß überhöhte Tarife gefordert würden, mit der Folge, daß sich nur noch ein sehr kleiner Bevölkerungsteil der von den Fluglinienverkehrsunternehmen angebotenen Verkehrsverbindungen bedienen könnte. Dies wiederum stünde im Widerspruch dazu, daß der Fluglinienverkehr ein Instrument des öffentlichen Verkehrs ist. Ein Blick auf die historische Entwicklung zeigt, daß diese beiden widerstreitenden Grundprinzipien schon seit Beginn des Fluglinienverkehrs ein Kernproblem der zwischenstaatlichen Luftverkehrsabkommen gebildet haben.
Bis zum Anfang des zweiten Weltkrieges gab es im internationalen Luftverkehr keine offizielle gemeinsame Vereinbarung von Flugpreisen oder Luftfrachtraten; Träger der Preisbildung war die einzelne Luftverkehrsgesellschaft. Die Situation im internationalen Luftverkehr war durch übermäßigen Wettbewerb, Preiskrieg, Subventionen und nicht selten unfaire Wettbewerbspraktiken gekennzeichnet. Erst im Jahre 1935 begannen Versuche, innerhalb der alten IATA (International Air Transport Association)[186] gewisse preisordnende Funktionen wahrzunehmen. Über Preisempfehlungen kam man in der Praxis jedoch nicht hinaus.[187] Auch auf der Chicagoer Konferenz von 1944 konnte keine Kompromißlösung gefunden werden.[188] Das Eintreten der USA für einen freien Wettbewerb und die entgegenstehende Haltung Großbritanniens und einiger anderer europäischer Staaten, die die mit der freien Preisbildung verbundene Gefahr unwirtschaftlicher Preisunterbietungen vermeiden wollten, haben mit zum

---

186) *Zur Funktion der heutigen IATA, s.u. S.100 ff*

187) *Vgl. Culmann, Preisbildung und Wettbewerb im nationalen und grenzüberschreitenden Luftverkehr, in: DVwG 1968, Reihe 82, S. 84 - 96 (87)*

188) *Nicht einmal die Transportvereinbarung sah eine Tarifregelung vor.*

Scheitern des ursprünglichen Ziels der Konferenz geführt. Demgegenüber haben die USA und Großbritannien zwei Jahre später beim Abschluß eines bilateralen Luftverkehrsabkommens (Bermudaabkommen) einen tragfähigen Kompromiß gefunden. Das Abkommen enthält die Bestimmung, daß die von den Luftverkehrsunternehmen jedes Vertragsstaates zu erhebenden Tarife der Genehmigung durch die zuständigen Luftfahrtbehörden der USA und Großbritanniens bedürfen.[189] Bei der Preisfestsetzung sollen alle in Frage kommenden Faktoren wie Betriebskosten, ein angemessener Gewinn und die Preise, die von anderen Luftverkehrsunternehmen gefordert werden, in Betracht gezogen werden.
Damit wurde den Luftverkehrsunternehmen als Gruppe die Funktion des Preisträgers übertragen, wobei die staatliche Preiskontrolle dadurch erfolgte, daß die Tarife der Genehmigung der Luftfahrtbehörden bedurften. Diese Tarifbestimmungen des Bermudaabkommens sind in den folgenden Jahren in fast alle bilateralen Luftverkehrsabkommen aufgenommen worden.

b) Die Tarifregelung des deutschen Mustervertrages

Das oben genannte Grundprinzip findet sich auch in der Tarifklausel des deutschen Mustervertrages. Die deutsche Klausel ist jedoch insgesamt klarer aufgebaut und weniger kompliziert als die Tarifklausel des Bermudaabkommens.[190]

α) Definition des Begriffs 'Tarif'

Die Tarifklausel des deutschen Mustervertrages enthält keine Definition des Tarifbegriffs.
Eine solche Definition ist auch nicht in § 21 des Luftverkehrsgesetzes enthalten. Die dort vorgesehene Erteilung einer Strekkengenehmigung an Fluglinienverkehrsunternehmen umfaßt zwar die

---

189) *Vgl. Annex II a) zum Bermudaabkommen, Originalfassung und Übersetzung in: Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, 1957, S. 278 - 317 (303)*

190) *Die Gründe für die Kompliziertheit der amerikanischen und britischen Tarifklausel liegen in der innerstaatlichen Gesetzgebung der USA, s. dazu S. 94 ff*

Genehmigung der Beförderungsentgelte (Tarife), was aber im einzelnen darunter fällt, sagt das Gesetz nicht.
So bleibt unklar, ob die Tarife nur das für die Beförderung von Passagieren, Gepäck und Fracht zu entrichtende Entgelt umfassen, oder ob auch die Kosten für Agenturvermittlung und Hilfsdienste mit darunter fallen. In der Regel umschließt der Begriff 'Tarif' zwar die genannten Dienste,[191] es wäre dennoch wünschenswert, daß eine Definition des Tarifbegriffs mit in die Tarifklausel (und auch in § 21 LuftVG) aufgenommen würde, damit keine Meinungsverschiedenheiten entstehen über den Umfang der mit Zahlung des Flugtarifs abgegoltenen Dienste der Luftverkehrsunternehmen.
Eine umfassende Definition des Tarifbegriffs findet sich in Artikel 2 I des ECAC-Tarifübereinkommens.[192] Dort heißt es:

> 'Im Sinne der folgenden Absätze bedeutet der Ausdruck 'Tarif' die Preise, die für die Beförderung von Fluggästen und Fracht zu zahlen sind, und die Bedingungen, nach denen sie berechnet werden, einschließlich der Preise und Bedingungen für Agentur- und andere Vermittlerdienste, aber nicht einschließlich der Preise oder Bedingungen für die Beförderung von Post.'[193]

Es bietet sich an, eine entsprechende Begriffsumschreibung mit in die deutsche Tarifregelung aufzunehmen. In einzelnen Luft-

---

191) *Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 442: 'In most of the more recent agreements, rates of agency commission used in conjunction with the tariffs are bracket together with tariffs for the purpose of regulation. (So z.B.auch im Luftverkehrsabkommen zwischen Großbritannien und der BRD).*
Es ist aber möglich, daß in den Luftverkehrsabkommen ausdrücklich Rückvergütung für auf Hilfsdienste geleistete Zahlungen vorgesehen sind. Bin Cheng a.O. nennt als Beispiel das Luftverkehrsabkommen zwischen Großbritannien und Indien. Denkbar sind auch gesonderte Vereinbarungen hierüber zwischen den Luftverkehrsunternehmen. Eine entsprechende Vereinbarung bestand z.B. zwischen BEA und Aeroflot.

192) *Vgl. International Agreement on the procedure for the establishment of tariffs for scheduled air services vom 10. Juli 1967, veröffentlicht in: ICAO-Doc 8681; s.u. S. 110 f*

193) *Diese Textfassung ist eine Rohübersetzung des BMV. Eine amtliche Übersetzung fehlt, weil die BRD nicht Vertragspartner des Übereinkommens ist. Über die Gründe s.u. S. 112*

verkehrsabkommen der BRD - so z.B. im Abkommen mit Finnland - wird bereits auf diese im ECAC-Tarifübereinkommen enthaltene Begriffsbestimmung verwiesen.
Artikel 9 I bestimmt:

1. für welche Strecken die zu vereinbarenden Tarife angewendet werden sollen,
2. für welche Beförderungsgüter sie gelten sollen und
3. welche Umstände bei der Tariffestsetzung zu berücksichtigen sind.

β) Örtlicher und sachlicher Geltungsbereich der Tarifklausel

In Artikel 9 I heißt es, daß die Tarife auf den nach Artikel 2 II festgelegten Linien angewendet werden sollen.[194] Es sollen somit alle vereinbarten Dienste von der Tarifregelung erfaßt werden, also auch der Drittstaatenverkehr, sofern Zwischenlandepunkte vereinbart sind, und nicht nur die Tarife, die von den beiden Luftverkehrsunternehmen für den Linienverkehr zwischen ihren beiden Staaten angewendet werden sollen (Nachbarschaftsverkehr). Diese umfassende Einbeziehung der Flugstrecken gewährleistet weitgehend einheitliche und gerechte Tarife.
Würde z.B. nur der Nachbarschaftsverkehr von der Regelung der Tarifklausel umfaßt, so könnte dies leicht zu Anomalien im Tarifgefüge führen. Die Tarife für eine weitere Reisestrecke könnten dadurch niedriger sein als die für eine kürzere. Es könnte also vorkommen, daß ein Passagier weniger bezahlen muß, wenn er für einen Punkt über sein eigentliches Ziel hinaus bucht und den letzten Teil der Strecke ungenutzt läßt. Dies setzt allerdings voraus, daß der Beendigung seiner Reise auf einem Zwischenlandepunkt nichts entgegensteht.[195] Die umgekehrte Folge ist natürlich ebenfalls denkbar. Die Teilstrecke, die der Verbindung zwischen den beiden Staaten dient, bietet besonders niedrige Tarife im Verhältnis zu anderen gleichlangen Teilstrecken.

---

194) *Darunter fallen also alle im Fluglinienplan vereinbarten Strecken.*

195) *Vgl. Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 442*

Unabhängig von diesen Erwägungen sind grundsätzlich die Tarife im Kurzstreckenverkehr weitaus höher als die im Langstreckenverkehr. Das hängt damit zusammen, daß Start und Landung einen hohen Anteil der Kosten eines Fluges ausmachen. Bei längeren Strecken werden diese Kosten eher kompensiert.[196]
Bei der Mehrzahl der Luftverkehrsabkommen der BRD ist so verfahren worden, wie es im Musterabkommen vorgesehen ist. Eine wesentliche Abweichung von der im Musterabkommen getroffenen Regelung, wonach sowohl die Tarife für den Nachbarschaftsverkehr als auch die für den Drittstaatenverkehr generell der Genehmigung der beiden Luftfahrtbehörden bedürfen, findet sich in Artikel 11 a) des Luftverkehrsabkommens mit den USA.[197]
In Artikel 11 a) heißt es:

'Die von den Unternehmen eines Vertragsstaates zu berechnenden Tarife zwischen Orten im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und Orten im Gebiet der Vereinigten Staaten von Amerika, wie sie in dem gemäß Artikel 2, Absatz 2 dieses Abkommens festgelegten Linienplan angegeben sind, unterliegen gemäß den Bestimmungen dieses Abkommens der Genehmigung der Luftfahrtbehörden der Vertragsstaaten, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Befugnisse entsprechend ihren Verpflichtungen nach diesem Abkommen handeln werden.'

Demnach wäre also der Verkehrsbereich, für den eine Tarifgenehmigung i.S. von Artikel 11 a) durch den CAB erforderlich ist, beschränkt auf den Nachbarschaftsverkehr. Die im Drittstaatenverkehr von den Luftverkehrsunternehmen anzuwendenden Tarife unterlägen nach dem Wortlaut des Artikels 11 a) nicht der Genehmigung des CAB.
Die Ursache für diese abweichende Regelung des Luftverkehrsabkommens mit den USA liegt in der amerikanischen Gesetzgebung.[198] Die oberste amerikanische Luftfahrtbehörde, der CAB,

---

196) *So lagen z.B. 1973/74 die Tarife für den Kurzstreckenverkehr innerhalb der BRD bei ca. 39 Pfg/km, für den Nordatlantikverkehr beliefen sie sich auf nur ca. 15 Pfg/km.*

197) *BGBl II 1956, S. 403 - 409*

198) *Vgl. K.-H. Boehme, Die internationale Organisation des zivilen Luftverkehrs, Diss. Göttingen, 1956, S. 234 f, Shawcross and Beaumont, On Air Law, 2. Auflage, Para.Nr. 303 u. 67 f*

hatte durch den Civil Aeronautic Act von 1938 nur das Recht zur Tarifkontrolle im inneramerikanischen Bereich erhalten.[199] Nur dort hatte er die Möglichkeit, vorgeschlagene Tarife außer Kraft zu setzen und neue Tarife festzusetzen. Ihm fehlte aber das Recht zur Kontrolle der im internationalen Verkehr angewandten Tarife der amerikanischen Gesellschaften. Diese Regelung bestand auch noch 1955, zur Zeit des Abschlusses des Luftverkehrsabkommens mit der BRD. Es waren jedoch schon damals Bestrebungen im Gange, dem CAB gesetzlich die Befugnis zu übertragen, in ähnlicher Weise gerechte und wirtschaftliche Tarife für die Beförderung im internationalen Luftverkehr festzusetzen und vorgeschlagene Tarife außer Kraft zu setzen, wie dies der CAB bereits bezüglich der Tarife innerhalb der USA tun konnte.[200] Das Luftverkehrsabkommen mit den USA enthält in Artikel 11 e) und 11 f) bereits eine Ersatzregelung für die Tariffestsetzung für den Fall, daß der CAB eine solche erweiterte Befugnis erhalten würde. Die Möglichkeit, auch internationale Tarife außer Kraft zu setzen, hat der CAB zu Beginn des Jahres 1973 erhalten.[201] Diese Erweiterung der Befugnis des CAB ist jedoch nur von untergeordneter Bedeutung für die Tarifbestimmung des Artikels 11 des Abkommens zwischen den USA und der BRD. Denn in Artikel 11 d) ist bestimmt:

'Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, daß das in den Absätzen e, f und g dieses Artikels beschriebene Verfahren angewendet werden soll:

---

199) *Vgl. Rössger/Hünermann, Einführung in d. Luftverkehrspol. S.80*

199a) *Für den außeramerikanischen Bereich ging man von der sehr richtigen Überlegung aus, daß sich die Preise von selber einpendeln sollten. Eine Konkurrenz für die Luftverkehrsunternehmen der USA war wegen der materiellen Luftüberlegenheit der US-amerikanischen Unternehmen kaum zu befürchten.*

200) *Senate Report No. 473, 88th Congress, 1st Session, Calendar No. 449, International Air Transportation Rates, Report by Mr. Morney to accompany S. 1540 of the Federal Aviation Act of 1958.*

201) *Kommentierung dazu in: ITA- Bulletin Nr. 17 vom 6. Mai 1974, S. 392*

aa) wenn, solange die beiden Vertragsstaaten das IATA-Verkehrskonferenz-Verfahren billigen, entweder ein besonderes Tarifabkommen nicht innerhalb einer angemessenen Frist von einem Vertragsstaat gebilligt wird, oder eine Verkehrskonferenz der IATA sich über einen Tarif nicht einigen kann;

bb) jederzeit, wenn ein IATA-Verfahren nicht anwendbar ist, oder

cc) wenn ein Vertragsstaat zu irgendeiner Zeit seine Zustimmung zu demjenigen Teil des Verfahrens der Verkehrskonferenz der IATA, der für diesen Artikel gilt, zurückzieht oder nicht erneuert.'

Das bedeutet, daß der CAB aufgrund der Regelung des Artikels 11 d) in den unter aa) bis cc) genannten Fällen schon so gestellt worden ist, als hätte er bereits die Befugnis, auch im internationalen Luftverkehr Tarife festzusetzen und vorgeschlagene Tarife außer Kraft zu setzen. Auf diese Weise ist dem CAB auf dem Umweg über den völkerrechtlichen Vertrag eine Befugnis zugestanden worden, die ihm nach innerstaatlichem Recht (noch) vorenthalten worden war.

Insgesamt betrachtet ist die Tarifklausel im Luftverkehrsabkommen mit den USA äußerst kompliziert [202] und an einigen Stellen in sich unschlüssig. Sie ist im wesentlichen darauf abgestimmt, die Position des CAB bei der Genehmigung der Tarife zu stärken, um damit den größtmöglichen Einfluß des amerikanischen Vertragspartners auf die Tarifgestaltung zu sichern und die (innerstaatliche) Macht des CAB zu erweitern. Die im Luftverkehrsabkommen mit den USA vereinbarte Tarifklausel bietet ein Beispiel dafür, wie stark wirtschaftliches und politisches Übergewicht eines Vertragspartners die vertraglich ausgehandelten Regelungen beeinflussen kann.

---

[202] *Die Tarifklausel gleicht der bereits in Annex II des Bermudaabkommens aufgestellten Regelung. Das Tariffestsetzungsverfahren ist zwar schwierig, gleicht aber methodisch dem IATA-Preisbildungsverfahren.*

Nach Artikel 9 I gelten die Tarife für Fluggäste und Fracht. Für die von den Luftverkehrsunternehmen beförderte Post ist eine besondere Vergütungsregelung im Weltpostvertrag von Tokio vom 14. Nov. 1969 getroffen worden.[203] Die Artikel 64 - 69 enthalten eine Kostenregelung für Luftpostbeförderung. In Artikel 65 sind die Grundvergütungssätze für die Luftpostbeförderung geregelt.

γ) Bei der Tariffestsetzung zu berücksichtigende Faktoren

Gemäß Artikel 9 sollen alle Umstände wie

a) Kosten des Betriebes,
b) angemessener Gewinn,
c) besondere Gegebenheiten der verschiedenen Linien und
d) die von anderen Luftverkehrsunternehmen auf der gleichen Linie oder auf Teilstrecken der Linie angewendeten Tarife

bei der Festsetzung der Tarife für die im Fluglinienplan vereinbarten Strecken berücksichtigt werden.
Der Formulierung nach zu urteilen, sind die unter a) bis d) aufgezählten Gesichtspunkte nur beispielhaft erwähnt. Es könnten somit noch weitere Kriterien zur Tarifentscheidung mit herangezogen werden. Man wird allerdings diese vier aufgezählten Punkte als die 'klassischen Faktoren' bezeichnen können, so daß bei der Tariffestsetzung kaum weitere Merkmale berücksichtigt werden müssen.
Bereits das Bermudaabkommen enthielt die entsprechende Regelung. In Annex II heißt es: 'The rates to be agreed shall be fixed at resonable levels, due regard beeing paid to all relevant factors such as a) costs of operation, b) resonable profit and c) the rates charged by any other air carriers.'[204]

---

203) *Abgedruckt in: Weltposthandbuch, Verträge des Weltpostvereins Tokio, 1969, herausgegeben und bearbeitet vom Bundesministerium für Post- und Fernmeldewesen, 1971 u. BGBl II 1971, 245. Auch § 21 IV LuftVG verweist auf die im Weltpostvertrag festgelegten Vergütungshöchstsätze für die Beförderung von Post.*

204) *Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 554 - 573 (561) Annex; deutsche Übersetzung in: A. Meyer, Internationale Luftverkehrsabkommen Band III, 1957, S. 278 ff*

Nahezu alle bilateralen Luftverkehrsabkommen enthalten die Formulierung, daß die Tarife auf einer vernünftigen Basis unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte festzusetzen sind.[205)]

In einigen Abkommenstexten finden sich geringfügige Abweichungen von den genannten Formulierungen. So heißt es zuweilen statt 'Kosten des Betriebes' 'Kosten eines wirtschaftlichen Betriebes'. Mit der Wahl des letztgenannten Ausdrucks wird impliziert, daß ein objektiver Maßstab der Wirtschaftlichkeit angewendet werden soll, während nach der ersten Formulierung ohne kontrollierende Wertung die tatsächlichen Betriebskosten berücksichtigt werden sollen. Solange das Tariffestsetzungsverfahren bei der IATA funktioniert und dort einheitliche Tarife ausgehandelt werden, ist dieser Unterschied in der Formulierung bedeutungslos. Anders ist es, wenn sich die beiden Luftverkehrsunternehmen über die Tarife einigen müssen. Hervorzuheben ist, daß im deutschen Musterentwurf ausdrücklich erwähnt ist, daß 'die besonderen Gegebenheiten der verschiedenen Linien' bei den Tarifen berücksichtigt werden sollen. Eine präzisierte Fassung dieses Gesichtspunktes findet sich in Artikel 7 I des Luftverkehrsabkommens zwischen der BRD und Großbritannien.[206)] Dort heißt es, daß Eigenarten des Dienstes[207)] wie Schnelligkeit und Bequemlichkeit zu berücksichtigen sind.

Besonders genau ist in der deutschen Fassung der Tarifklausel auch der hier unter d) genannte Punkt, wonach die von anderen Luftverkehrsunternehmen auf Teilstrecken angewendeten Tarife

---

205) *Vgl. Shawcross and Beaumont, On Air Law, 2. Auflage, S. 274 Die gesamten Kriterien sind auch in Artikel 7 I der ECAC-Standardklauseln für bilaterale Luftverkehrsabkommen enthalten, Text veröffentlicht in: Bin Cheng, aaO, S. 242*

206) *BGBl II 1956, S. 1072 - 1077*

207) *Dazu gehört etwa die umstrittene Kinoaufführung an Bord, der Alkoholausschank pp. Die IATA-Tarifregelungen sind so differenziert, daß sie zum sog. Sandwichwar führten.*

mit berücksichtigt werden sollen. Üblicherweise ist nur von den Tarifen die Rede, die andere Luftverkehrsunternehmen für die gleiche Linie erheben. Aber auch dieser Unterschied spielt keine große Rolle, solange die von der IATA vorgeschlagenen Tarife von den Luftverkehrsunternehmen befolgt werden. Abschließend ist zu Artikel 9 I zu bemerken, daß er in differenzierter Weise mehr oder weniger abstrakte Kriterien festlegt, die bei der Tarifgestaltung zu beachten sind. Die praktische Bedeutung dieser Kriterien ist relativ gering, solange sich die Luftverkehrsunternehmen bei der Tarifgestaltung an die IATA-Tarifbeschlüsse halten, und die Regierungen den Tarifvorschlägen der beiden Luftverkehrsunternehmen zustimmen. Im Rahmen des globalen Tariffestsetzungsverfahrens der IATA kommt es auf die in den einzelnen Abkommen aufgestellten Regelungen nicht so sehr an.

v) Das Verfahren bei der Tarifvereinbarung und die Funktion der IATA

Das in Artikel 9 II geregelte Verfahren zur Festsetzung der Tarife ist in der Regel zweistufig. Es kann jedoch mehrphasig sein. Grundsätzlich sieht Artikel 9 II vor, daß die Tarife für jede Linie zunächst zwischen den beteiligten, bezeichneten Unternehmen vereinbart werden.
Die zwischen den Luftverkehrsunternehmen erreichte Einigung über die Tarife stellt lediglich die erste Stufe des Verfahrens dar. Die Luftverkehrsunternehmen müssen die Tarife, die sie untereinander ausgehandelt haben, den Luftfahrtbehörden zur Genehmigung vorlegen. Erst wenn die Luftfahrtbehörden der Vertragsparteien den vorgeschlagenen Tarifen zustimmen, können diese in Kraft treten.
Durch das Erfordernis der staatlichen Genehmigung der zwischen den Luftverkehrsunternehmen ausgehandelten Tarife wird der freie Wettbewerb eingeschränkt.[208] Anhand des Tariffestsetzungs-

---

[208] *Sowohl die BRD als auch Frankreich lehnen die Anwendung der Regeln der freien Marktwirtschaft auf den Verkehr ab. Demgegenüber treten die Benelux-Staaten für das Wettbewerbsprinzip im Verkehr ein. Vgl. Schleicher/Reymann/Abraham, Das Recht der Luftfahrt, Band II, 3. Auflage, S. 106*

verfahrens wird deutlich, daß die Intensität der dirigistischen staatlichen Eingriffe beim Luftverkehr kaum geringer ist als in anderen Zweigen des Verkehrsgewerbes.[209] Da dem Staat sowohl die Zulassung der Luftverkehrsunternehmen als auch die Kontrolle der Beförderungstarife obliegt,[210] konnte der Luftverkehr ebenso wie die anderen Verkehrsgewerbe vom Kartellverbot grundsätzlich freigestellt werden[211] (§ 99 GWB).[212] Preisabstimmungen zwischen den Luftverkehrsunternehmen werden in den Luftverkehrsabkommen angeregt, geradezu vorgeschrieben. Die staatliche Kontrolle dieser Absprachen macht aber Kartellverbote und Kartellaufsicht entbehrlich.[212a]

Im folgenden soll das Vorgehen der Luftverkehrsunternehmen bei der Vereinbarung ihres Tarifvorschlages erläutert werden. In Artikel 9 II ist bestimmt, daß sich die Luftverkehrsunternehmen bei der Festlegung ihres Tarifvorschlages nach den Tariffestsetzungsbeschlüssen der IATA richten. Alternativ ist die Möglichkeit einer unmittelbaren Tarifvereinbarung zwischen den Luftverkehrsunternehmen vorgesehen. Eine solche Vereinbarung soll erst nach einer Beratung mit den Luftverkehrsunternehmen

---

209) *Vgl. G. Rinck, Interessengemeinschaften und Kartelle im Luftverkehr, in: Festschrift für Otto Riese, 1964, S. 497 - 517 (497)*

210) *Nach innerstaatlichem Recht der BRD bedarf ein Unternehmen, das die gewerbsmäßige Beförderung von Personen oder Sachen mit Luftfahrzeugen durchführen will, gemäß § 20 LuftVG der Genehmigung. Darüberhinaus müssen Fluglinienverkehrsunternehmen gemäß § 21 LuftVG auch Flugpläne, Beförderungsbedingungen und Tarife zur Genehmigung vorlegen, s.o. S. 59 f*

211) *Nach § 99 I GWB sind nur Preisabsprachen im Luftlinienverkehr befreit, nicht hingegen Absprachen der Luftverkehrsunternehmen über Nebenleistungen, die die Tarife abstützen sollen wie z.B. Werbegeschenke, Service, pp. G. Rinck, Interessengemeinschaften aaO, S. 503, Über den Umfang der im einzelnen unter § 99 GWB fallenden Befreiungen vgl. G. Rinck, Interessengemeinschaften aaO, S. 498 ff.*

212) *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 27. 7. 1957, BGBl I S. 1081, in der Fassung vom 15. 8. 1974 BGBl I 1974, S. 1942*

212a) *Zur Freistellung nach EWG-Recht vgl. Mestmäcker, Europäisches Wettbewerbsrecht, 1974, § 58 I, S. 682 f. Art. 1 VO 141 (Rat) hat die Geltung der VO 17 für die Luftfahrt zeitlich unbegrenzt ausgeschlossen.*

dritter Staaten erfolgen, die die gleiche Linie ganz oder teilweise betreiben.

Da in den meisten Fällen die Tarifvereinbarung an den IATA-Tarifvorschlägen orientiert ist, soll hier zunächst auf das Tariffestsetzungsverfahren der IATA, auf das Artikel 9 II Bezug nimmt, eingegangen werden. Die IATA ist die Dachorganisation von über 100 Luftverkehrsgesellschaften,[213] die am internationalen Linienluftverkehr beteiligt sind. Sie hat es sich zur Aufgabe gemacht, Preise und Beförderungsbedingungen im gesamten Luftverkehr zu regeln.[214] Die IATA ist wohl das größte internationale Kartell. Da sie den Wettbewerb unter den Luftverkehrsunternehmen beschränkt, unterfällt sie an sich dem Kartellverbot des § 1 GWB, sie wird aber ebenfalls durch § 99 GWB legalisiert.[215]

Die Tarifbeschlüsse der IATA ergehen auf den alle zwei Jahre stattfindenden Tarifkonferenzen, zu denen alle Mitglieder geladen werden.[216] Dem IATA-Konferenzsystem liegt eine Aufteilung der Welt in sogenannte Konferenzgebiete zugrunde. Gegenwärtig gibt es folgende drei Konferenzgebiete, bzw. Konferenzregionen:

---

213) *Eine umfassende Aufzählung der Luftverkehrsunternehmen, die Mitglieder der IATA sind, ist der im ABC World Airways Guide vom April 1974/Wo 478 veröffentlichten Liste zu entnehmen, S. 6 - 11.*

214) *Burchard, Wettbewerb und Marktregelung im internationalen Luftverkehr, Diss. Kiel, 1951 (Maschinenschr.), S. 181; W.E. Onken, Die Zusammenarbeit der Fluggesellschaften in der IATA, in: Verkehr, Wien, 1965, Nr. 42, S. 1524 f; zum IATA Tariffestsetzungsverfahren s. auch K.G.J. Pillai, The Air Net, S. 35 ff; R.Y. Chuang, The International Transport Association, S. 82 ff*

215) *G. Rinck, Interessengemeinschaften und Kartelle im Luftverkehr, in: Festschrift für Otto Riese, 1964, S. 497 - 517 (499)*

216) *Vgl. Agreeing Fares and Rates, S. 20*

Konferenzgebiet 1: Nord- und Südamerika, Grönland, Bermuda, Westindische und Karibische Inseln und Hawaii.

Konferenzgebiet 2: Europa (einschließlich des europäischen Teils der UdSSR), Island, Azoren, Afrika und Asien (westlich, einschließlich des Irans).

Konferenzgebiet 3: Asien (ausschließlich des Teils der im Konferenzgebiet 2 erfaßt ist), Australien, Neuseeland und Inseln des Pazifiks (soweit sie nicht im Konferenzgebiet 1 enthalten sind).[117]

Für jedes Konferenzgebiet sowie für den Verkehr zwischen den Gebieten ist jeweils eine Konferenz gebildet worden. Sie besteht aus den Luftverkehrsgesellschaften, die in bzw. zwischen den betreffenden Gebieten im internationalen Linienverkehr tätig sind. Jede Gesellschaft hat eine Stimme.[118]
Wesentlichste Aufgabe dieser Verkehrskonferenzen ist die Vereinbarung einheitlicher Flugpreise und Luftfrachtraten im internationalen Luftverkehr. Es werden allerdings nur die Preise für die wichtigsten internationalen Strecken festgelegt. Alle vereinbarten Preise sind Mindestpreise, die jedoch in Folge des Wettbewerbs zwischen den Luftverkehrsgesellschaften den Charakter von Höchstpreisen angenommen haben.[119] Die auf den Verkehrskonferenzen gefaßten Tarifbeschlüsse stellen nur ein grobmaschiges Netz für die Flugtarife zur Verfügung, weil nur die Preise für die wichtigsten internationalen Strecken festgelegt werden. Die in den einzelnen Fluglinienplänen festgelegten Strecken sind daher zumeist nicht direkt mit von den IATA-Beschlüssen erfaßt. Aufbauend auf dem Gerüst der Preise für die Hauptrouten wird nach festgelegten Konstruktionsregeln von den einzelnen Gesellschaften eine Vielzahl von Flugpreisen und Luftfrachtraten konstruiert,[120] die dann die im Fluglinienplan vereinbarten Strecken erfassen. Sind auf den Verkehrs-

---

117) *Vgl. Agreeing Fares and Rates, Appendix 1, Nr. 1, S. 161*

118) *Vgl. Agreeing Fares and Rates, S. 11*

119) *Vgl. H. Culmann, Preisbildung und Wettbewerb im nationalen und grenzüberschreitenden Luftverkehr, in: DVwG 1968, B 2, S. 84 - 96 (90); W. Deswarte, Zusammenarbeit, in: Interavia 1955, S. 756 f*

120) *H. Culmann, Weltweiter Wettbewerb im Luftverkehr, in: b.w.*

konferenzen Beschlüsse über die von einem bestimmten Zeitpunkt ab gültigen Flugpreise oder Luftfrachtraten gefaßt, so kann zwischen den IATA-Mitgliedsgesellschaften kein Preiswettbewerb mehr herrschen.[121]

An den Verkehrskonferenzen nimmt regelmäßig der überwiegende Teil der IATA-Mitgliedsgesellschaften teil. Die Wünsche der einzelnen Gesellschaften hinsichtlich der Flugpreis- und Luftfrachtratengestaltung sind so unterschiedlich wie ihre Interessen. Diese sind beeinflußt durch Art und Umfang des einsetzbaren Fluggerätes, das Streckennetz, die wirtschaftliche und politische Situation im Heimatstaat, die Kostenstruktur, die Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung der Nachfrage sowie das Volumen des erwarteten Luftfrachtverkehrs. Da die Verkehrskonferenzen nicht das Recht haben, die Betriebsleistungen, d.h. das Angebot, einzuschränken, ist jeder Gesellschaft daran gelegen, daß Flugpreise und Frachtraten auf einem Niveau festgelegt werden, das ihr einen Gewinn ermöglicht. Damit ergibt sich als Folge der Nichtbeschränkbarkeit der Betriebsleistung die Tatsache, daß die verschiedenen Luftverkehrsgesellschaften sich auf den Verkehrskonferenzen so verhalten, als ob Wettbewerb herrschen würde.

Die Beschlüsse der Verkehrskonferenzen müssen einstimmig erfolgen.[122] Sie bedürfen auch nach der IATA-Satzung zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung der Regierungen der IATA-Mitglieder. Die DLH muß also dem BMV die IATA-Beschlüsse auch aufgrund der IATA-Satzung zur Genehmigung vorlegen.

Die Form der Preisbildung auf den Verkehrskonferenzen und die Pflicht, die Beschlüsse durch die staatlichen Luftverkehrsbehörden genehmigen zu lassen, bieten die Gewähr dafür, daß trotz des fehlenden Preiswettbewerbs nach den Beschlüssen der Verkehrskonferenzen keine Monopolpreise entstehen.[123]

Internationales Archiv für Verkehrswesen 1967, S. 204-206 (205)

121) *Zur Wettbewerbsregulierung vgl. R. Willeke, Wirtschaftliche Gestaltungstendenzen des modernen Luftverkehrs, in: DVWG, B2, Kurs II, 1968, S. 1-15 (9)*

122) *H. Culmann, Preisbildung und Wettbewerb im nationalen und grenzüberschreitenden Luftverkehr, in: DVWG, B2, 1968, S.84-96(9*

123) *H. Culmann, Preisbildung und Wettbewerb im nationalen und grenzüberschreitenden Luftverkehr, aaO, S. 92*

Die auf diese Weise vereinbarten Tarife sollen dann gemäß Artikel 9 III den Luftfahrtbehörden spätestens einen Monat vor dem in Aussicht genommenen Inkrafttreten zur Genehmigung vorgelegt werden. Diese Frist kann im Einverständnis mit den Luftfahrtbehörden in besonderen Fällen verkürzt werden.
Die Erteilung der Genehmigung für zwischen den Luftverkehrsunternehmen auf der Basis der IATA-Beschlüsse vereinbarte Tarife bereitet in der Praxis keine Schwierigkeiten. Wenn die Luftfahrtbehörden bereits die IATA-Beschlüsse genehmigt haben, so genehmigen sie in der Regel auch ohne Vorbehalte und Schwierigkeiten die aufgrund der IATA-Beschlüsse konstruierten einzelnen Streckentarife.[124)]

Wie bereits erwähnt, enthält der Artikel 9 II eine Alternative zu der am IATA-Tariffestsetzungsverfahren orientierten Tarifvereinbarung.
Der Alternativvorschlag wird bedeutsam, wenn ein Luftverkehrsunternehmen nicht IATA-Mitglied ist [125)] oder für den Fall, daß einmal kein IATA-Tarifbeschluß zustande käme, bzw. daß er von einer oder mehreren Regierungen nicht genehmigt würde.[126)]

---

124) *In der Praxis kann z.B. eine von der DLH beim BMV beantragte Tarifgenehmigung für eine bestimmte Flugstrecke in einem Akt mit der Genehmigung der IATA-Tarifbeschlüsse erfolgen. Damit ist die Tarifgenehmigung auch konkludent an die die gleiche Strecke befliegenden ausländischen Luftverkehrsunternehmen erteilt.*

125) *In der Praxis neigen jedoch auch die Luftverkehrsunternehmen, die nicht IATA-Mitglieder sind, dazu, sich an den IATA-Beschlüssen zu orientieren, weil diese Bedingungen repräsentieren, die für die Regierungen annehmbar sind und in der Regel genehmigt werden. S. Agreeing Fares and Rates, 1972, S. 9*

126) *Mitte der sechziger Jahre hat sich die Luftfahrtbehörde der BRD zunächst geweigert, den IATA-Tarifbeschlüssen zuzustimmen; aufgrund der Interventionen der ausländischen Staaten, deren Luftverkehrsunternehmen vom Verhalten der BRD betroffen worden wären, hat der BMV dann doch seine Einwilligung erteilt.*

Aber auch selbst dann, wenn die Tarife sich nicht an den IATA-Vorschlag anpassen, sollen sich die Luftverkehrsunternehmen bei ihrem Vorschlag noch mit Luftverkehrsunternehmen dritter Staaten beraten, welche die gleiche Strecke ganz oder teilweise befliegen.[127] Somit sollen wiederum die Kalkulationen und Erwägungen weiterer Konkurrenten auf der Strekke mit einbezogen werden. Keinesfalls soll also ein Tarifvorschlag ohne Berücksichtigung der Tarife anderer Unternehmen ausgehandelt werden.

Eine ausdrückliche zeitliche Begrenzung der Geltungsdauer der vereinbarten Tarife enthält Artikel 9 nicht. Da aber alle 2 Jahre erneut IATA-Tarifkonferenzen stattfinden, kommt es zumindest für die IATA-Mitglieder in einem entsprechenden Turnus zu neuen Tarifvereinbarungen.

Eine Begrenzung der Gültigkeit der Tarife fehlt vielfach bei all jenen bilateralen Luftverkehrsabkommen, in denen vorgesehen ist, daß die Tarife zuerst zwischen den Luftverkehrsunternehmen abgestimmt werden sollen und dann den Vertrags-

---

127) *Ein Beispiel für eine Tarifklausel in einem Abkommen mit einem Staat, dessen benannte Luftverkehrsunternehmen nicht IATA-Mitglieder sind, bietet Artikel 6 des am 1. 9. 1973 paraphierten Luftverkehrsabkommens mit Birma. Dort heißt es in Artikel 6 (1):*

'Die Tarife für den vereinbarten Fluglinienverkehr werden in angemessener Höhe und unter gebührender Berücksichtigung aller einschlägigen Faktoren festgesetzt, einschließlich Betriebskosten, eines angemessenen Gewinns, der Art der Dienste (beispielsweise Geschwindigkeit und Unterbringung) und der Tarife anderer Luftverkehrsunternehmen, die dieselbe Linie ganz oder teilweise im Linienverkehr bedienen. Die Tarife werden nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen dieses Artikels festgesetzt.'

(2):'Die in Artikel 1 erwähnten Tarife und die damit zusammenhängenden Agenturprovisionssätze werden für jede der festgelegten Linien zwischen den beteiligten bezeichneten Unternehmen unter Berücksichtigung der Tarife anderer Luftverkehrsunternehmen, welche die ganze oder einen Teil dieser Strecke oder ähnliche Strecken betreiben, und der Tarife des internationalen Lufttransportverbandes vereinbart. Die so vereinbarten Tarife unterliegen der Genehmigung der Luftfahrtbehörden beider Vertragsparteien und werden den Luftfahrtbehörden spätestens dreißig Tage vor dem in Aussicht genommenen Inkrafttreten vorgelegt. Dieser Zeitraum kann in besonderen Fällen verkürzt werden, wenn die Luftfahrtbehörden damit einverstanden sind.'

partnern zur Genehmigung vorgelegt werden sollen[128]. Die Staaten können sich in diesem Fall darauf verlassen, daß die betroffenen Luftverkehrsunternehmen sich schon allein aus wirtschaftlichen Erwägungen um die Vereinbarung neuer Tarife bemühen, sobald dies notwendig wird.

Für den Fall, daß sich die Luftverkehrsunternehmen nicht über die auf den gemeinsam beflogenen Strecken anzuwendenden Tarife einigen können oder für den Fall, daß eine Vertragspartei mit den ihr von den Luftverkehrsunternehmen zur Genehmigung vorgelegten Tarifen nicht einverstanden ist, setzen die Luftfahrtbehörden die Tarife für diese Strecken im Einvernehmen fest (Artikel 9 IV).
Diese in Artikel 9 IV vorgesehene Tariffestsetzung durch staatliche Organe übt einen gewissen Druck auf die Luftverkehrsunternehmen aus, bei der eigenständigen Vereinbarung des Tarifvorschlags gemäß Artikel 9 I und II und auch bei den IATA-Konferenzen zu einer freiwilligen Einigung zu kommen. Denn wenn eine dirigistische Tariffestsetzung droht, sind die Luftverkehrsunternehmen eher bereit, miteinander nach Kompromißlösungen zu suchen. Solange die Initiative bzgl. der Tarifgestaltung noch bei den Luftverkehrsunternehmen liegt, können sie ihre Interessen eher und unmittelbarer durchsetzen, als wenn die Staaten eine Tarifeinigung herbeiführen.
Die Tatsache, daß nur in Ausnahmefällen die Tariffestsetzung durch die staatlichen Organe erfolgen soll, zeigt, daß die Vertragsparteien sich darüber einig sind, daß es vorzuziehen ist, wenn die Luftverkehrsunternehmen die Tarife miteinander vereinbaren. Dafür spricht die größere Sachnähe und Fachkenntnis der Luftverkehrsunternehmen. Hinzu kommt, daß bei direkten Tarifverhandlungen zwischen den Luftverkehrsunternehmen kaum politische Gesichtspunkte mit ins Spiel kommen, wie dies leicht der Fall sein kann, wenn die staatlichen Stellen den bei der Tarifvereinbarung auftauchenden Interessenkonflikt

---

[128] *Vgl. Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 448 f*

lösen müssen. Die nachgebende Vertragspartei wird stets dazu neigen, für ihr Zugeständnis ein Entgegenkommen der anderen Vertragspartei auf einem sachfremden Gebiet zu erwarten.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal auf die bedeutsame Rolle der IATA hinzuweisen. Wie wichtig die von der IATA übernommene Aufgabe ist, wird deutlich, wenn man sich die Situation ins Gedächtnis zurückruft, vor die sich die Staaten 1944 nach der Chicagoer Konferenz gestellt sahen.[129)]
Nachdem damals beschlossen worden war, die Vergabe von Luftverkehrsrechten der Regelung durch bilaterale Luftverkehrsabkommen zu überlassen, erschien es als logische Konsequenz, den Regierungen der Vertragsstaaten auch die Festsetzung der Tarife auf den bilateral vereinbarten, gemeinsam beflogenen Strecken zu überlassen. Der internationale Flugverkehr hatte jedoch schon ein Stadium erreicht, in dem es unsinnig gewesen wäre, allein die Tarife auf Teilstrecken aufeinander abzustimmen und den Versuch zu machen, die Tarife gleichsam in einem Vakuum zu vereinbaren. Es war klar, daß ein angemessenes Preisniveau unvermeidlich die Einbeziehung und Beachtung der auf anderen Routen erhobenen Beförderungsentgelte nach sich ziehen würde.
Somit erhob sich die Frage, ob es überhaupt noch praktikabel und sinnvoll wäre, wenn die beiden betroffenen Regierungen von Zeit zu Zeit zusammentreffen würden, um die Tarife für ihre Luftverkehrsunternehmen aufeinander abzustimmen. Diese Frage wurde von den meisten Staaten verneint. Die Luftverkehrsunternehmen waren primär selbst verantwortlich für ihre wirtschaftlichen Ergebnisse. Sie waren auch besser informiert über die Kosten des Unternehmens und über die möglichen Reaktionen des Marktes auf unterschiedliche Tarifniveaus.
Es hätte sich daher als notwendig erwiesen, die Luftverkehrsunternehmen in irgendeinem Stadium der staatlichen Tarifvereinbarungskonferenzen zu beteiligen. Demnach hätten staatliche

---

129) *Vgl. auch W. Specht, Die IATA - Eine Organisation des grenzüberschreitenden Luftlinienverkehrs und ihre Allgemeinen Beförderungsbedingungen, S. 12*

Tarifvereinbarungskonferenzen zwischen den beteiligten Regierungen letztlich dazu geführt, daß es zu einem Treffen gekommen wäre, an dem sowohl die betroffenen Regierungen als auch die Luftverkehrsunternehmen hätten teilnehmen müssen. Die Staaten gingen davon aus, daß die Luftverkehrsunternehmen in einer besseren Position waren, um den ersten Schritt bei der Tarifvereinbarung von sich aus zu tun. Die Luftverkehrsbehörden schlossen sich jedoch nicht selbst von der endgültigen, letzten Kontrolle der Höhe der Tarife aus. Die Ausübung dieser Kontrolle stand ihnen ja auch nach den bilateralen Abkommen zu. Es war im wesentlichen eben diese Entscheidung der Staaten, die es für die Luftverkehrsunternehmen notwendig machte, ihr eigenes System für eine Tarifvereinbarung zu entwickeln, um den Anforderungen der Regierung zu entsprechen. Ihnen war bewußt, daß jedes bilaterale Abkommen zwar in seiner Reichweite begrenzt war, die Aufgabe der Tarifvereinbarung aber einen weltweiten Charakter hatte. Dies war der Anlaß zum Ausbau der IATA-Tarifkonferenzen.

Das IATA-Tarifsystem bietet zwar eine annähernd optimale Lösung für das Tarifproblem, und nur eine weltweite Geltung der IATA-Beschlüsse ist geeignet, gleiche und gerechte Tarife zu garantieren. Nichts-desto-trotz gibt jedoch auch das IATA-System Anlaß zu Kritik: Das wirtschaftliche Gefälle zwischen den reichen Staaten und den Entwicklungsländern kann kaum Berücksichtigung finden bei der Tariffestsetzung. Für die Passagiere aus Ländern mit hohem Bruttosozialprodukt sind die Tarife daher relativ niedrig im Vergleich zu den Passagieren aus Ländern mit niedrigem Bruttosozialprodukt. Daran ändert sich auch nichts durch die auf Dollar- und Pfund-Basis erfolgende Umrechnung der Tarife und die periodische Korrektur der festgesetzten Paritäten.
In den Entwicklungsländern sind demzufolge weite Bevölkerungskreise von der Teilnahme am Luftverkehr ausgeschlossen. Das Verkehrsaufkommen in den einzelnen Ländern hat jedoch wiederum Auswirkungen auf die Verteilung des Verkehrsaufkommens auf die

Luftverkehrsgesellschaften (Kapazitätsregelung) und damit auf die Rentabilität und Entwicklungsfähigkeit der Luftverkehrsunternehmen, die als wichtige Devisenbringer ihres Landes angesehen werden können.
Damit kleinere Luftverkehrsunternehmen gegenüber größeren konkurrenzfähig bleiben können, und damit breiteren Bevölkerungsschichten auch in Entwicklungsländern ein Anreiz zur Benutzung des Flugzeugs als Verkehrsmittel geboten wird, und vor allem damit das nationale Luftverkehrsunternehmen benutzt wird, müssen diese Staaten u.U. zu Mitteln der Beeinflussung greifen, die kaum noch mit den Regelungen der bilateralen Abkommen und denen des Chicago-Abkommens vereinbar sind.
Eine der Praktiken, die sich zur Erreichung dieses Zwecks herausgebildet haben, geht dahin, Staatsangehörigen für die Benutzung des nationalen Luftverkehrsunternehmens einen Bonus zu gewähren.[130] Die Mittel, die zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt werden, sind vielgestaltig. So hat z.B. die Volksrepublik Kongo eine Verordnung erlassen, die den Staatsangehörigen die Benutzung des nationalen Luftverkehrsunternehmens vorschreibt. Eine weitere Methode besteht darin, dem nationalen Luftverkehrsunternehmen zur Auflage zu machen, bestimmte Personengruppen zu besonders günstigen Preisen zu befördern.
Solche Eingriffe widersprechen zwar dem Grundsatz der gleichmäßigen Behandlung aller Staaten, der in der Präambel und in Artikel 44 des Chicagoer-Abkommens als Ziel niedergelegt ist und überdies in Artikel 82 als Verpflichtung statuiert ist. Sie sind jedoch aus der Situation der jungen Staaten heraus zu verstehen.

Wenn sich auch im allgemeinen bereits die Luftverkehrsunternehmen über die Tarife einigen, oder doch zumindest die Luftfahrtbehörden eine Kompromißlösung für die Tarifhöhe finden, so kann es doch vorkommen, daß weder die Luftverkehrsunternehmen noch Luftfahrtbehörden zu einer Einigung kommen: Gemäß

---

130) *so in Indien*

Artikel 9 IV soll dann das Streitbeilegungsverfahren des Artikels 13 Anwendung finden.[131)]
Damit für die Zeit, bis zu der ein Schiedsspruch ergangen ist, keine open-rate-situation (offene Tarifsituation) entsteht, trifft Arktikel 9 V 2 die Regelung, daß die bisherigen Tarife in Kraft bleiben sollen, bis ein neuer Tarif vom Schiedsgericht festgelegt worden ist.
Eine zeitliche Begrenzung für die Fortgeltung des alten Tarifs ist nicht vorgesehen. Das eröffnet allerdings dem Partner, der für die Fortgeltung des alten Tarifs ist, die Möglichkeit, sein Verhalten so einzurichten, daß der Schiedsspruch möglichst lange hinausgezögert wird. So kann z.B. dieser Vertragspartner die Benennung eines Schiedsmannes und eines Obmannes verzögern, Terminverschiebungen beantragen, pp. Andererseits ist aber gewährleistet, daß ein neuer Tarif nicht vor einer gemeinsam erzielten Einigung durch eine einseitige Maßnahme eines Vertragspartners in Kraft treten kann.

c) Das ECAC-Tarifübereinkommen

Es darf nicht unerwähnt bleiben, daß die Tarifbestimmungen des deutschen Mustervertrages - ebenso wie die in den Mustervertägen anderer westeuropäischer Staaten vorgesehenen Vorschläge zur Tarifgestaltung und die bereits in den bilateralen Luftverkehrsabkommen dieser Staaten enthaltenen Tarifklauseln - erheblich an Bedeutung verloren haben durch das von ECAC initierte multilaterale Tarifübereinkommen, das 'Agreement on procedure for the establishment of tariffs for scheduled air services'.[132)] Die Staaten, die das Agreement unterzeichnet haben, haben sich entschlossen, die in den

---

131) *s. Ausführungen zu Artikel 13, S. 118 ff*

132) *Text in ICAO-Doc. 8681*

bilateralen Luftverkehrsabkommen zuweilen stark von einander abweichenden Tarifklauseln durch ein einheitliches Tarifgestaltungsverfahren zu ersetzen.[133)]

So bestimmt es jedenfalls Artikel 1 des Tarifübereinkommens: 'Die in Article 2 des Übereinkommens getroffene Regelung über die Flugtarife ersetzt die Bestimmungen über die Festsetzung von Tarifen für planmäßigen internationalen Luftverkehr in jedem bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen zwei Staaten, die Parteien des Tarifübereinkommens sind (Article 1 b).' Darüberhinaus sollen die Tarifbestimmungen des Übereinkommens auch zwischen denjenigen Vertragspartnern gelten, die entweder kein bilaterales Luftverkehrsabkommen miteinander abgeschlossen haben[134)] (Artikel 1a) i)) oder deren Luftverkehrsabkommen keine Tarifklausel enthalten (Artikel 1a) ii)).

Das in Artikel 2 No. 2.-7. des ECAC-Tarifübereinkommens geregelte Tariffestsetzungsverfahren entspricht im wesentlichen dem in der Tarifklausel des deutschen Mustervertrages vorgeschriebenen und bereits dargestellten Verfahren. Eine der beiden nennenswerten Abweichungen des ECAC-Übereinkommens ist die schon erwähnte, in Artikel 2 No. 1. enthaltene Definition des Tarifbegriffs.[135)] Die andere in Artikel 2 No. 8. enthaltene Abweichung wiegt schwerer und wird von der Bundesregierung als Grund für die bisher noch nicht erfolgte Beitrittserklärung angeführt.

Es heißt dort:

Ein nach den Bestimmungen dieses Artikels festgesetzter Tarif bleibt solange in Kraft bis ein neuer Tarif festgesetzt ist. Trotzdem soll ein Tarif nicht auf Grund dieses Absatzes um mehr als 12 Monate nach dem Datum verlängert werden, an dem seine Gültig-

---

133) *Auf dem Umweg über das Tarifübereinkommen erhalten auch die Luftfahrtbehörden jener Länder das Recht zur Tariffestsetzung, denen die nationale Gesetzgebung dieses Recht bisher nicht gewährte (so z.B. in Belgien).*

134) *Wo also der Fluglinienverkehr aufgrund einer Sondergenehmigung durchgeführt wird.*

135) *s.o. S. 91*

keit sonst erlöschen würde.' Entgegen der in Artikel 9 V 2 der deutschen Tarifklausel enthaltenen Fassung kann also nach einem Jahr eine open-rate-situation eintreten, die einen Staat berechtigt, im Alleingang einen neuen Tarif ohne Zustimmung der anderen Vertragspartei anzuwenden. Andererseits schafft die im Tarifübereinkommen eingeräumte Möglichkeit zur einseitigen Inkraftsetzung eines neuen Tarifs auch einen Anreiz für eine zügige Durchführung des Verfahrens zur Vereinbarung neuer Tarife und setzt einer eventuellen Verzögerungstaktik eines Staates, der am Inkrafttreten eines neuen Tarifs nicht interessiert ist, eine zeitliche Grenze.

Die BRD rückt auch langsam von ihrer distanzierten Haltung gegenüber dem Tarifübereinkommen ab. Hierzu haben nicht zuletzt die wiederholten Aufrufe des Präsidenten der ECAC zu einer solidarischen Haltung der ECAC-Mitgliedstaaten in der Frage der einheitlichen Gestaltung des Tarifgenehmigungsverfahrens in den ECAC-Ländern beigetragen. Hinzu kommt, daß der Aspekt der Harmonisierung besonders im Verhältnis zu Kanada und den USA von Bedeutung sein könnte, da die ECAC seit längerem versucht, gegenüber diesen Ländern eine einheitliche Tarifpolitik zu betreiben, und zumindest ein Beitritt der USA zum Tarifübereinkommen nicht ausgeschlossen ist.[136)]

---

136) *Der Beitritt der USA wäre insbesondere im Hinblick auf die in Artikel 11e) bb) enthaltene Tarifregelung des Luftverkehrsabkommens zwischen der BRD und den USA (BGBl II 1956, S. 598) wünschenswert. In Artikel 11e) bb) heißt es: 'Wird bis zum Ablauf der in Absatz 11b) erwähnten Frist von 30 Tagen eine Einigung nicht erzielt, so kann der vorgeschlagene Tarif bis zur Regelung aller Meinungsverschiedenheiten nach dem in Absatz g) dargelegten Verfahren vorläufig in Kraft treten, wenn nicht die Luftfahrtbehörden des Landes, dessen Luftverkehrsunternehmen die Änderung des Tarifes vorgeschlagen hat, es für richtig hält, dessen Anwendung auszusetzen.' Wenn also eine open-rate-situation eintritt, steht die BRD nach dieser Regelung noch viel schlechter da, als es bei einer Geltung der in Artikel 2 No. 8 vorgesehenen Tarifbestimmung der Fall wäre. Da sich diese oder zumindest eine ähnlich ungünstige Tarifbestimmung auch in den Luftverkehrsabkommen der USA mit den anderen ECAC-Staaten findet, ist die ECAC an der Unterzeichnung des Tarifübereinkommens durch die USA stark interessiert.*

Für eine weite Verbreitung des Tarifübereinkommens bietet das in Artikel 5 und 8 vorgesehene Beitrittsverfahren optimale Voraussetzungen:
Gemäß Artikel 5 des Tarifübereinkommens kann zunächst einmal jeder Mitgliedstaat der ECAC das Übereinkommen unterzeichnen. Als erste Staaten haben die 5 ECAC-Mitglieder Finnland, Frankreich, Irland, Portugal und Großbritannien unterzeichnet. Mit Hinterlegung der Ratifikationsurkunden dieser 5 Staaten bei der ICAO ist das Tarifübereinkommen gemäß Artikel 7 am 30. Mai 1968 in Kraft getreten.
Artikel 8 sieht nun vor, daß nach Inkrafttreten des Übereinkommens jeder Staat, der Mitglied der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen ist, dem Übereinkommen durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde bei der ICAO beitreten kann. Diese in Anlehnung an die Wiener Formel[137)] gefaßte offene Beitrittsmöglichkeit eröffnet den Weg zu einem weltweiten Übereinkommen, so daß die Chance einer multilateralen Lösung über die europäischen Grenzen hinaus besteht.
Seither sind allerdings ausschließlich ECAC-Mitgliedstaaten dem Abkommen beigetreten. Von den 20 ECAC-Staaten haben außer der BRD 4 weitere ECAC-Mitgliedstaaten das Übereinkommen noch nicht ratifiziert und zwar Island, Luxemburg, die Schweiz und die Türkei.[138)]

Es kann als sicher angenommen werden, daß sich die 4 genannten ECAC-Mitglieder nach dem Beitritt der BRD auch zur Unterzeichnung des Tarifvertrages bereit finden werden. Die Schweiz jedenfalls hat verlauten lassen, daß sie ihre bisherigen juristischen Bedenken gegenüber der ECAC-Tarifvereinbarung zurückstellen werde, wenn ihr bedeutendster Nachbar im Luftverkehr,

---

137) *Vgl. Artikel 48 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen von 1961*

138) *ECAC-Working Group on Fares and Rates for scheduled Services, Third Meeting, Paris 27-29 Nov. 1973, ECAC/FRS/3-WP S. 5*

die BRD, sich ebenfalls zum Beitritt entschließen würde. Einen kleinen Anreiz für den bundesdeutschen Beitritt bietet ferner die in Artikel 2 Nr. 1 aufgenommene Definition des Tarifbegriffes. Diese Bestimmung stützt die vom BMV vertretene Auffasung, wonach die Genehmigung der Tarife nach § 21 LuftVG auch die Luftfahrtnebengebühren umfaßt.
Die BRD hat sich Mitte 1974 bereit erklärt, die erforderlichen Maßnahmen für ihren Beitritt vorzubereiten.[139] Es ist also in absehbarer Zeit damit zu rechnen.

Würden sich alle ECAC-Staaten sowie die USA und Kanada zum Beitritt bereitfinden, so wäre ein entscheidender Schritt zur Rechtsvereinheitlichung wenigstens des Tariffestsetzungsverfahrens getan.
Es soll noch erwähnt werden, daß das Tarifübereinkommen in Artikel 3 auch eine Regelung über die Streitbeilegung enthält. Die Vorschrift greift allerdings nur dann ein, wenn entweder kein bilaterales Luftverkehrsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten besteht oder aber das bilaterale Abkommen keine entsprechende Klausel beinhaltet.

Das ECAC-Tarifübereinkommen ist als wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer multilateralen Lösung der mit dem internationalen Fluglinienverkehr verbundenen Probleme zu werten. Es läßt die begründete Hoffnung entstehen, daß im Wege einer Erweiterung des Übereinkommens die übrigen in den bilateralen Luftverkehrsabkommen geregelten rechtlichen Fragen in Zukunft gleichfalls einer multilateralen Lösung zugeführt werden können; wenn auch zu erwarten steht, daß sich der Kreis der Mitgliedstaaten auf die Länder der westlichen Welt beschränken wird.

---

[139] *Die Information entstammt dem vom BVM freundlicherweise zur Verfügung gestellten Material.*

11. Artikel 10: Verzicht auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis für ausländisches Personal der benannten Luftverkehrsunternehmen

Nach Artikel 10 des deutschen Mustervertrages darf jedes von einem Vertragsstaat bezeichnete Unternehmen in den Flughäfen und in den Städten des anderen Vertragsstaates, in denen es eine eigene Vertretung zu unterhalten beabsichtigt, sein eigenes Personal für seine Geschäfte unterhalten und beschäftigen.
Wenn auch die in Artikel 10 enthaltene Abmachung keine für den internationalen Luftverkehr spezifische Regelung enthält, so ist sie doch für die Funktionsfähigkeit der Vertretungen eines Luftverkehrsunternehmens im Ausland und für den reibungslosen Ablauf der beim Betrieb des Luftverkehrsunternehmens anfallenden Arbeiten von entscheidender Bedeutung. Denn beides hängt wesentlich davon ab, daß den bezeichneten Luftverkehrsunternehmen auch im Hoheitsgebiet des ausländischen Vertragspartners genügend qualifiziertes Personal für die Verrichtung der anfallenden Arbeiten zur Verfügung steht.
In den Rechtsvorschriften der meisten Staaten ist für die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer die behördliche Erteilung einer Arbeitserlaubnis vorgesehen.[140)]
Für den deutschen Rechtskreis sieht § 19 I des Arbeitsförderungsgesetzes (AfG)[141)] die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer durch das zuständige Arbeitsamt vor. Abweichungen von dieser Regelung können gemäß § 19 I AfG durch zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt werden. Als eine solche ist Artikel 10 des deutschen Mustervertrages anzusehen.
Wird in einer zwischenstaatlichen Vereinbarung auf der Basis der Gegenseitigkeit auf die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für die in einem bestimmten Betrieb beschäftigten ausländischen Arbeit-

---

140) *Eine Ausnahme bildet z.B. das tunesische Recht; mit der Erteilung eines Visums ist dort auch das Recht verbunden, eine Arbeit aufzunehmen. Im Luftverkehrsabkommen zwischen der BRD und Tunesien ist auf eine Artikel 10 entsprechende Regelung verzichtet worden.* **BGBl.** *II 1971, S. 177*

141) *AfG in der Fassung vom 25. 6. 1969, BGBl I 1969, S. 582 - 628 (586), zuletzt geändert am 7. 8. 1974 BGBl I S. 1974*

nehmer verzichtet, so taucht dabei ein Interessenkonflikt auf: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wünscht den unkontrollierten Zugang von ausländischen Arbeitnehmern zum deutschen Arbeitsmarkt soweit wie möglich zu reduzieren, ist also somit grundsätzlich gegen die genannte Vereinbarung eines gegenseitigen Verzichts auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis. Demgegenüber geht das Bestreben der DLH dahin, in ihren Büros und Flughafenvertretungen im Ausland das nach ihrem Ermessen erforderliche eigene und qualifizierte Personal einsetzen zu können. Wie die häufige Aufnahme der in Artikel 10 enthaltenen Regelung in die Luftverkehrsabkommen zeigt, wird zumeist das Interesse der DLH höher bewertet. Man kann den gegenseitigen Verzicht auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis als weiteres Indiz für den staatlichen Protektionismus gegenüber den nationalen Luftverkehrsunternehmen werten. Dieser Verzicht auf die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ist jedoch insbesondere bei Vertragsabschlüssen mit Entwicklungsländern von erheblicher Bedeutung, weil diese Staaten häufig durch Festlegung einer Ausländerquote die Entsendung deutschen, voll ausgebildeten Personals begrenzen, um für den einheimischen Arbeitsmarkt Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Limitierung setzt die DLH dann u.U. der Gefahr aus, behördliche Sicherheitsvorschriften in Ermangelung von genügend ausgebildetem Personal nicht erfüllen zu können. Hierbei ist z.B. der Dispatcher[142)] anzuführen, der einen Erlaubnisschein haben muß, der der Prüfungsordnung für Luftfahrtpersonal und den Vorschriften der International Civil Aviation Organization, niedergelegt in Annex 1 und 6 des Chicagoer Abkommens, entsprechen muß. Derart gut ausgebildetes Personal in einem fremden Staat zu finden, kann in manchen Ländern unüberwindliche Schwierigkeiten bereiten, so daß die

---

142) *Er bestimmt aus der Zuladung (Passagiere, Gepäck, Fracht und Treibstoff) mittels vorgefertigter Tabellen die Schwerpunktlage und Einstellung der Trimmeinrichtungen für den Piloten, damit ein sicherer Flugzustand gewährleistet ist.*

rechtliche Möglichkeit zur Beschäftigung eigenen Personals häufig zugleich identisch ist mit der tatsächlichen Möglichkeit, den internationalen Luftverkehr sicher und schnell abzuwickeln.

Für den Fall, daß ein Vertragspartner der BRD nicht bereit ist, im Luftverkehrsabkommen direkt auf die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für die Beschäftigung des nationalen Personals eines bezeichneten ausländischen Luftverkehrsunternehmens im eigenen Hoheitsgebiet zu verzichten, sind abgemilderte Alternativfassungen zu Artikel 10 ausgearbeitet worden.
In der ersten Alternativregelung heißt es: 'Die zur Ausübung dieser Tätigkeit erforderliche Arbeitserlaubnis wird auf Antrag erteilt.'
In der zweiten: 'Die zur Ausübung dieser Tätigkeit erforderliche Arbeitserlaubnis wird auf Antrag erteilt, es sei denn, daß einer Erteilung wichtige Gründe entgegenstehen, die der anderen Vertragspartei im Einzelfall mitzuteilen sind.'
Eine große Anzahl der Vertragspartner der BRD hat sich für die ursprüngliche Fassung des Artikels 10 und damit für einen unmittelbaren Verzicht auf eine Arbeitserlaubnis entschieden.

Die Textfassung des Artikels 10 legt die Vermutung nahe, daß auch die nach § 12 Gewerbeordnung erforderliche Genehmigung für das ausländische Luftverkehrsunternehmen mit erfaßt sei. Dies ist jedoch nicht der Fall. Bei der Entwicklung des deutschen Mustervertrages sind die rechtlichen Erörterungen über diese Frage nicht bis zu Ende durchgeführt worden. In der Praxis wird so verfahren, daß die nach Abschluß eines Luftverkehrsabkommens benannten Luftverkehrsgesellschaften die nach § 12 Gewerbeordnung erforderliche Genehmigung unverzüglich und ohne Schwierigkeiten erhalten.

12. Artikel 11: Meinungsaustausch

Artikel 11 sieht vor, daß bei Bedarf ein Meinungsaustausch zwischen den Luftfahrtbehörden der Vertragsparteien stattfindet.

Dieser Meinungsaustausch soll dazu dienen, eine enge Zusammenarbeit und eine Verständigung in allen die Anwendung des Luftverkehrsabkommens berührenden Angelegenheiten herbeizuführen. Artikel 11 hat somit die Aufgabe, der Streitverhütung zu dienen.

13. Artikel 12: Konsultation

Nach Artikel 12 kann eine Vertragspartei jederzeit eine Konsultation beantragen zur Erörterung von Änderungen des Luftverkehrsabkommens oder des Fluglinienplans oder von Auslegungsfragen.
Unter 'Konsultation' ist nach deutscher Auffassung ein Meinungsaustausch auf diplomatischer Ebene unter Teilnahme des Auswärtigen Amtes zu verstehen.[143] Der Konsultation kommt also schon ein größeres Gewicht zu als dem Meinungsaustausch nach Artikel 11, der mehr für die alltägliche praktische Zusammenarbeit der Luftfahrtbehörden von Bedeutung ist. Diese Auffassung wird bestätigt durch Artikel 12 Satz 2, der die Konsultation auch für den Fall vorsieht, in dem der Meinungsaustausch nach Artikel 11 ohne Erfolg geblieben ist.
Um Verzögerungen zu vermeiden, soll eine Konsultation binnen 60 Tagen nach Eingang des Antrages stattfinden.

14. Artikel 13: Schiedsklausel

Wenn weder Meinungsaustausch (Artikel 11) noch Konsultation (Artikel 12) zu einer Einigung führen, so sieht der deutsche Musterentwurf in Artikel 12 als letzten Schritt ein Schiedsgerichtsverfahren vor.
Nahezu alle bilateralen Luftverkehrsabkommen enthalten Schiedsklauseln. Die wesentlichste Ausnahme bilden die Luftverkehrsab-

---

143) *Dagegen unterscheidet sich der Begriffsinhalt des englischen Wortes 'consultation' kaum von dem in Artikel 11 vorgesehenen Meinungsaustausch. Im Deutschen wäre 'consultation' mit 'Beratung','Rücksprache' zu übersetzen. Um Mißverständnisse mit englischsprachigen Vertragspartnern über die einer 'Konsultation' nach deutscher Auffassung zukommende, gesteigerte Bedeutung gegenüber einem Meinungsaustausch zu vermeiden, ist eine Klarstellung erforderlich.*

kommen von Staaten der westlichen Welt mit Ostblockstaaten,[144] Staaten der amerikanischen Hemisphäre und jungen Staaten.[145] Zur Beilegung von Streitigkeiten und Meinungsverschiedenheiten sehen diese Abkommen-insbesondere die mit Ostblockstaaten- nur Beratungen zwischen den Luftverkehrsunternehmen oder einen Meinungsaustausch zwischen den Luftfahrtbehörden auf diplomatischer Ebene vor.[146] Der Hauptgrund für das Fehlen von Schiedsklauseln in den Abkommen zwischen Ländern der westlichen Welt und den Staaten des Ostblocks liegt darin, daß sich die Ostblockstaaten nicht einem in Verträgen zwischen den Ländern der westlichen Welt entwickelten System der Schiedsgerichtsbarkeit unterwerfen wollen und darin eine erhebliche Einschränkung ihrer Souveränität sehen.

In jenen Luftverkehrsabkommen, in denen eine Schiedsklausel fehlt, ist i.d.R. eine kurzfristige Kündigungsmöglichkeit vorgesehen. Dies ist aber nicht unproblematisch, weil sich die Luftverkehrsunternehmen mit ihren gesamten betrieblichen Dispositionen dann schnell auf eine neue Situation einstellen und das freiwerdende Potential anderweitig einsetzen müssen. Verbleibt ihnen dafür nur eine kurze Frist, so sind häufig finanzielle Einbußen als Folge unausgelasteten Betriebspotentials unvermeidlich.

Insofern spielen die Schiedsklauseln schon eine bedeutende Rolle in den Luftverkehrsabkommen: Sie verhindern, daß die Luftverkehrsdienste abgebrochen werden müssen, wenn Streitig-

---

144) *In Artikel 12 I des Luftverkehrsabkommens zwischen der BRD und der UdSSR (BGBl II 1973, S. 1406) heißt es z.B.: 'Die Zivilluftfahrtbehörden der Vertragsparteien werden sich im Geiste enger Zusammenarbeit von Zeit zu Zeit beraten, um die Beachtung der Grundsätze und Erfüllung der Bestimmungen dieses Abkommens zu gewährleisten.'*

145) *Vgl. z.B. Luftverkehrsabkommen BRD - USA (s.u. S. 121) und BRD - Brasilien.*

146) *P.B. Larsen, Arbitration in Bilateral Air Transport Agreements in: Archiv for Luftrett, Bind 2, Heft 3, Febr. 1964, S. 147*

keiten auftauchen. Somit tragen sie nicht unwesentlich zur Aufrechterhaltung des internationalen Luftverkehrs bei.

Artikel 13 regelt auch die formelle Seite des Schiedsverfahrens. Das Schiedsgericht wird von Fall zu Fall gebildet. Jede Vertragspartei bestellt ein Mitglied; beide Mitglieder einigen sich auf einen Obmann, der von den Regierungen der Vertragsparteien bestellt wird. Die Mitglieder des Schiedsgerichts sollen innerhalb von 60 Tagen, der Obmann innerhalb von 90 Tagen nach der Mitteilung, daß eine Vertragspartei die Meinungsverschiedenheit einem Schiedsgericht unterbreiten will, bestellt werden. Durch die Fristsetzung soll eine Verzögerung der Streitbeilegung verhindert werden. Werden die Fristen dennoch nicht eingehalten, so kann eine Vertragspartei den Präsidenten der ICAO bitten, die erforderlichen Ernennungen vorzunehmen.[147] Durch diese Bestimmung in den Luftverkehrsabkommen kann zwar keine Verpflichtung des Präsidenten der ICAO zu einer solchen Ernennung herbeigeführt werden, die Erfüllung einer solchen Aufgabe ist für den Präsidenten eine nobile officio, der er in jedem Falle nachkommen wird. Der Rat der ICAO führt eine Liste über für eine solche Ernennung geeignete und verfügbare Persönlichkeiten (vgl. Artikel 85 ICAO-Abkommen).[148]
Artikel 13 IV bestimmt, daß das Schiedsgericht seine Entscheidung mit Stimmenmehrheit fällt. Damit fällt dem Obmann eine Schlüsselposition zu.[149] Im übrigen regelt das Schieds-

---

147) *Einige Luftverkehrsabkommen, so z.B. Artikel 13 II des Luftverkehrsabkommens zwischen der BRD und den USA, sehen die Ernennung des Obmanns durch den Präsidenten des Internationalen Gerichtshofes vor. Eine Ernennung des Obmanns durch den Präsidenten des IGH findet sich jedoch nur in relativ wenigen Luftverkehrsabkommen, denn sie setzt voraus, daß beide Vertragspartner dem IGH angehören und demzufolge dessen Gerichtsbarkeit anerkennen.*

148) *Die BRD hat z.B. die Professoren Riese und Rinck, sowie Ministerialrat Dr. Faull benannt.*

149) *R.T. Dicker, The Use of Arbitration in the Settlement of Bilateral Air Rights Disputes, Vanderbilt Journal of transnational Law 1970, Band 3, S. 157*

gericht sein Verfahren selbst. Die Kosten ihrer Vertretung in dem Schiedsgerichtsverfahren trägt jede Vertragspartei selbst, nur die Kosten für den Obmann sowie sonstige Kosten werden zwischen den Parteien geteilt. Zumeist sind die Kosten des Schiedsverfahrens gering. Darin liegt ein genereller Vorteil der Schiedsverfahren.[150]

Die Entscheidung des Schiedsgerichts, dem sich die Vertragsparteien freiwillig unterworfen haben, ist verbindlich für die Parteien.[151] Einige Luftverkehrsabkommen sehen jedoch vor, daß das Schiedsgericht lediglich Empfehlungen aussprechen kann.

In Artikel 13 III_1 des Luftverkehrsabkommens zwischen der BRD und den USA heißt es beispielsweise: 'Die Vertragsparteien werden im Rahmen ihrer Befugnisse ihr Möglichstes tun, um die in dem Gutachten (des Schiedsgerichts) zum Ausdruck gebrachte Auffassung zu verwirklichen.'[152]

In der Praxis kommt es nur in seltenen Fällen zu Schiedsverfahren zwischen den Vertragspartnern. In der BRD gab es seit 1955 nur einen Schiedsfall. Auch in den USA ist es seit dem 2. Weltkrieg erst in zwei Fällen zur Bildung eines Schiedsgerichts gekommen. 1962 gab es einen Streitfall mit Frankreich[153] und 1964 einen mit Italien.[154]

15. Artikel 14: Subsidiarität des Luftverkehrsabkommens

Dieser Artikel bringt zum Ausdruck, daß das bilaterale Luftverkehrsabkommen gegenüber einem zukünftigen multilateralen Abkommen zurücktreten soll. Das ergibt sich zwar schon daraus, daß das neue multilaterale Abkommen innerstaatliches Gesetz wird

---

150) *R.T. Dicker, aaO, S. 155*

151) *Vgl. z.B. Artikel 11 III Luftverkehrsabkommen BRD - Großbritannien und Nordirland, BGBl II 1957, S. 30*

152) *BGBl II 1956, S. 405;*

153) *Bericht über Anlaß und Ausgang des Schiedsgerichtsfalles bei Dicker, aaO, S. 141 ff*

154) *Vgl. Dicker, aaO, S. 145 ff, s.o. S. 55*

und insofern das alte Luftverkehrsabkommen ändert. Aus der Tatsache, daß eine derartige Vereinbarung im Mustervertrag und in vielen bilateralen Luftverkehrsabkommen Eingang gefunden hat, läßt sich aber auch ableiten, daß die Staaten eine multilaterale Lösung der mit dem internationalen Fluglinienverkehr verbundenen Rechtsfragen durchaus für erstrebenswert und möglich halten.

16. Artikel 15: Registrierungspflicht

Aufgrund dieser Klausel sind die Vertragspartner verpflichtet, der ICAO vom Abschluß des Luftverkehrsabkommens Mitteilung zu machen, damit das Abkommen dort registriert werden kann. Eine Verpflichtung zur Registrierung bilateraler Luftverkehrsabkommen besteht für ICAO-Mitglieder ohnehin nach Artikel 83 des ICAO-Abkommens.[155)] Artikel 15 bezieht auch ausdrücklich Änderungen des Luftverkehrsabkommens und Notenwechsels in die Meldepflicht bei der ICAO mit ein.

17. Artikel 16: Ersetzungsklausel

Artikel 16 enthält die Regelung, daß bisherige Abkommen auf dem Gebiet des internationalen Fluglinienverkehrs zwischen den Vertragsparteien durch das neue Abkommen ersetzen werden. Diese Bestimmung hat nur deklaratorischen Charakter, da die vom Deutschen Reich vor dem 2. Weltkrieg geschlossenen Luftverkehrsabkommen ausdrücklich nur für Friedenszeiten gelten sollten. Solange daher ein Kriegszustand zwischen Deutschland und irgendeinem anderen Staat bestand, waren die Luftverkehrs-

---

155) *Dabei taucht ein Randproblem auf: Die Abkommen sollen an sich in einer der 4 ICAO-Sprachen englisch, französisch spanisch und russisch registriert werden. (Die Einbeziehung des Chinesischen ist geplant.) Schließt nun aber die BRD z.B. ein Luftverkehrsabkommen mit einem Staat, dessen Sprache nicht eine der ICAO-Sprachen ist, z.B. Finnland, so müßte das Abkommen zwischen der BRD und Finnland dreisprachig ausgehandelt oder zumindest von den Regierungen noch amtlich übersetzt werden. Die ICAO hat seither aber auch Luftverkehrsabkommen registriert, die nicht in eine ICAO-Sprache übersetzt worden sind.*

abkommen nach dem Willen der Vertragspartner daher außer Kraft.[156] Um sie wieder zur Anwendung zu bringen, hätten sie ausdrücklich der Zustimmung beider Vertragspartner bedurft.[157] Der Bundesminister für Verkehr hat jedoch bereits 1952 entschieden, daß die Wiederinkraftsetzung der alten Luftverkehrsabkommen des Deutschen Reiches nicht in Frage komme, weil sich die Verhältnisse in der Luftfahrt seither grundlegend geändert hätten (s.o.S.42).

18. Artikel 17: Ratifikations- und Kündigungsklausel

In Artikel 17 I ist bestimmt, daß das Luftverkehrsabkommen der Ratifikation bedarf. Zur Kenntniserlangung des anderen Vertragspartners und zur Beweissicherung ist der Austausch der Ratifikationsurkunden vorgesehen; dieser Austausch soll so schnell wie möglich an dem im Abkommen zu vereinbarenden Ort erfolgen.
Artikel 17 II bestimmt, daß das Abkommen 30 Tage nach Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft tritt.
Nach der in Artikel 17 III vorgesehenen Kündigungsregelung ist das Abkommen jederzeit schriftlich kündbar. Es tritt ein Jahr nach Eingang der Kündigung bei der anderen Vertragspartei außer Kraft. Diese relativ lange Kündigungsfrist ist erforderlich, damit sich die Luftverkehrsunternehmen auf die veränderten Verhältnisse einstellen und entsprechende Dispositionen treffen können. Es soll vermieden werden, daß den betroffenen Luftverkehrsunternehmen ein betriebswirtschaftlicher Nachteil dadurch entsteht, daß die Flugverbindung

---

156) *Vgl. Wegerdt, Die materiell- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen des gegenwärtigen Luftverkehrs im deutschen Bundesgebiet, in: ZLR 1952, S. 18; Schleicher/Reymann, Recht der Luftfahrt, Kommentar, 2. Aufl., S. 334. De facto sind allerdings auch während des 2. Weltkrieges noch planmäßige Flüge durchgeführt worden, ohne daß zwischen ehemaligen Vertragspartnern hierfür Sondergenehmigungen erteilt worden wären. Dies gilt allerdings nur für den Luftverkehr zwischen Freundstaaten, vgl. o.S. 40 ff*

157) *Eine umfassende Darstellung zu dieser Frage findet sich bei U. Hoenicke, Die Fortgeltung von Verträgen des Deutschen Reichs in der BRD und der DDR, Diss. Göttingen, 1972, s. insbesondere S. 164 ff; B. Döll, Völkerrechtliche Kontinuitätsprobleme bei Internationalen Organisationen, S. 65; H.J. Becker, Die Bedeutung des Artikels 123 IV des Grundgesetzes für die Reichsverträge, DVBl. 1955, S. 145 - 148 (147)*

zwischen den Vertragspartnern eingestellt wird. Sie sollen genügend Zeit zur Verfügung haben, um das dadurch freiwerdende Potential an Arbeitskräften und Fluggerät anderweitig einplanen und einsetzen zu können.

19. Standardisierte Zusatzvereinbarungen zum Musterentwurf der BRD

a) Notenwechsel über den Fluglinienplan

Wie bereits in der Kommentierung zu Artikel 2 II[158)] erwähnt, ist der Fluglinienplan nicht Teil des Luftverkehrsabkommens selbst, sondern wird zusätzlich zum Abkommen in Form des diplomatischen Notenwechsels vereinbart.

b) Vereinbarung über das vorläufige Inkrafttreten des Vertrages

Für die Zeitspanne zwischen der Unterzeichnung und der Ratifizierung des Luftverkehrsabkommens muß eine Übergangsregelung für die Durchführung des Fluglinienverkehrs erfolgen. Dies geschieht zumeist durch Vereinbarung des vorläufigen Inkrafttretens des Abkommens.
Eine solche Vereinbarung wäre überflüssig geworden, wenn der 'Entwurf eines Gesetzes zur vorläufigen Durchführung von wirtschaftlichen Verträgen mit ausländischen Staaten' von 1953[159)] tatsächlich Gesetz geworden wäre. Der Entwurf enthielteine Ermächtigung der Bundesregierung zur vorläufigen Inkraftsetzung von bestimmten völkerrechtlichen Verträgen, worunter auch die Luftverkehrsabkommen gefallen wären. Die frühere Durchführung eines Vertrages sollte durch den Erlaß einer vorläufigen und kurz befristeten Rechtsverordnung ermöglicht werden, und zwar vorbehaltlich der erforderlichen Zustimmung der Gesetzgebungsorgane zu dem Vertrag und vorbehaltlich der end-

---

158) s.o. S. 56 f

159) Drucksache 77 des Deutschen Bundestages 2. Wahlperiode, S. 1-4, 1953

gültigen Umwandlung der Vertragsbestimmungen in deutsches Recht. Der Gesetzentwurf ist gescheitert. Sofern ein Luftverkehrsabkommen also vor Beendigung des innerstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens, Ratifikation und Austausch der Ratifikationsurkunden sowie Ablauf der in Artikel 17 II des deutschen Mustervertrages vereinbarten Frist für das Inkrafttreten angewendet werden soll, bedarf es hierfür der genannten Sondervereinbarung.

c) Sonderregelung über die Einfuhr von Werbematerial

Werbemittel fallen nicht unter die in Artikel 6 genannten Waren, für die Zoll- und Abgabefreiheit gewährt wird. Für den Bereich der BRD sieht § 34 AZO unter bestimmten Voraussetzungen Zollfreiheit für Werbemittel vor, 'die unentgeltlich eingeführt und nicht zur entgeltlichen Abgabe im Zollgebiet bestimmt sind'. In Form eines Zusatzprotokolles[160], das zwischen den Delegations-Vorsitzenden der beiden Vertragspartner ausgetauscht wird, informieren die Parteien einander über Voraussetzung und Umfang der für Werbematerial nach dem innerstaatlichen Recht gewährten Zollfreiheiten.[161] Der Austausch eines solchen Zusatzprotokolls ist jedoch nur dann erforderlich, wenn die Vertragsparteien nicht den multilateralen Vertrag über Zollerleichterungen im Touristenverkehr[162] unterzeichnet haben. Dies setzt allerdings voraus, daß der

---

160) *s. Anhang VII*

161) *Trotzdem entstehen zuweilen noch Meinungsverschiedenheiten hierüber. So war beispielsweise bei den Luftverkehrsabkommens-Verhandlungen zwischen der BRD und der UdSSR die Aeroflot der Auffassung, daß nicht nur das in den Luftfahrzeugen, sondern auch das in Büros der Aeroflot im Hoheitsgebiet der BRD zu verteilende Werbematerial zollfrei sei.*

162) *Abkommen vom 4. 6. 1954 über Zollerleichterungen im Touristenverkehr mit Zusatzprotokoll vom 4. 6. 1954 zum Abkommen betreffend die Einfuhr von Werbeschriften und Werbematerial für den Fremdenverkehr, Gesetz vom 24. 12. 1956, BGBl II 1956, 1886*

jeweilige Vertragspartner der BRD der Meinung ist, daß dies Übereinkommen nicht streng auf Werbematerial für den Touristenverkehr begrenzt ist, sondern mit für den Fluglinienverkehr gilt. Eine andere Ansicht hat z.B. die polnische Delegation bei den Luftverkehrsverhandlungen im März 1974 in Bonn vertreten. In solchen Fällen ist dann u.U. trotzdem zur Klarstellung und zur Vermeidung späterer Schwierigkeiten eine Zusatzvereinbarung in Form eines Briefwechsels nötig.

d) Hinweis auf Vermeidung von Doppelbesteuerung

Um den Luftverkehrsunternehmen die doppelte Besteuerung des im Ausland gemachten Gewinnes zu ersparen, ist in der deutschen Praxis vorgesehen, bei den Luftverkehrsabkommensverhandlungen auf die jeweilige innerstaatliche Regelung der Besteuerungsfragen durch Protokoll hinzuweisen.[163] Dieser Hinweis soll die benannten Luftverkehrsunternehmen dazu anregen, die Befreiung von einer doppelten Besteuerung zu beantragen. Ein solcher Hinweis ist nicht erforderlich, wenn zwischen den beiden Vertragsstaaten bereits ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht.[164]

---

[163] *s. Anhang VIII .*

[164] *Vgl. Artikel 8 des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der BRD und dem Königreich Marokko vom 23. Jan. 1974 (BGBl II 1974, S. 21), dort heißt es:*
'(1) Gewinne aus dem Betrieb von Seeschiffen oder Luftfahrzeugen im internationalen Verkehr können nur in dem Vertragsstaat besteuert werden, in dem sich der Ort der tatsächlichen Geschäftsleitung des Unternehmens befindet.
(2) Absatz 1 gilt entsprechend für die Gewinne dieser Unternehmen aus Beteiligungen an einem Pool der Seeschiffahrt und der Luftfahrt, gleich welcher Art.

3. Teil

Rechtliche Möglichkeiten zur Lösung der mit der Frequenz- und Kapazitätsaufteilung zwischen den Luftverkehrsunternehmen verbundenen Fragen

Im folgenden Teil der Arbeit soll Artikel 7 des deutschen Mustervertrages, die Frequenz- und Kapazitätsklausel,[165] der bereits angekündigten, detaillierten Betrachtung unterzogen werden und ein Vorschlag für eine multilaterale Lösung der Frequenz- und Kapazitätsregelung entwickelt werden.

I. Einführung in die mit der Frequenz- und Kapazitätsregelung verbundenen wirtschaftsrechtlichen Probleme des internationalen Fluglinienverkehrs

1. Allgemeine Funktion von Frequenz- und Kapazitätsklausel

Die Frequenz- und Kapazitätsklausel sowie die Tarifklausel stehen in engem Zusammenhang miteinander und regeln die wesentlichsten wirtschaftlichen Probleme des Fluglinienverkehrs. In den Luftverkehrsabkommen müssen zwei Fragenkomplexe geregelt werden:

a) Wieviel des gesamten Verkehrsaufkommens auf einer bestimmten Flugstrecke, für die ein ausländisches Unternehmen eine Verkehrsgenehmigung erhalten hat, soll dieses Unternehmen befördern dürfen (Frequenz- und Kapazitätsklausel)[166] und

---

[165] *Das Schwergewicht des Artikels 7, der hier als Frequenz- und Kapazitätsklausel bezeichnet wird, liegt bei der Regelung für die Kapazitätsaufteilung zwischen den Luftverkehrsunternehmen; Artikel 7 wird hier deshalb auch teilweise nur als 'Kapazitätsklausel' bezeichnet.*

[166] *Nur ganz wenige bilaterale Luftverkehrsabkommen enthalten keine Kapazitätsklausel, vgl. z.B. Luftverkehrsabkommen Irland - Norwegen, Ecuador - Niederlande, Text veröffentlicht in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses in bilateral Air Transport Agreements, 1965, ICAO-Circular 72-AT/9, Appendix 1. Aber auch selbst dann, wenn der Text des Abkommens keine Kapazitätsklausel enthält, ist dadurch noch nicht ausgeschlossen, daß die benannten Luftverkehrsunternehmen*

b) welches Beförderungsentgelt darf das ausländische Unternehmen auf dieser Strecke verlangen (Tarifklausel).[167]

Von der Lösung dieser Probleme hängt es ab, ob sowohl für das inländische als auch für das ausländische Luftverkehrsunternehmen die Durchführung des Fluglinienverkehrs auf den im Fluglinienplan festgelegten Flugstrecken gewinnbringend ist, oder ob sie zu einem Zuschußgeschäft wird. Wenn für diese beiden Fragenkomplexe nicht eine ausgewogene Regelung getroffen wird, so führt dies zu einem ruinösen Wettbewerbsverhalten zwischen den betroffenen Luftverkehrsunternehmen. Die negativen Folgen eines verschärften Wettbewerbs liegen zum einen in der Gefahr mangelnder Beachtung der für den Luftverkehr geltenden Sicherheitsvorschriften, etwa durch extrem hohe Auslastung des Fluggerätes, zu häufigen Einsatz der Maschinen und demzufolge einer Verkürzung der Wartungszeiten für das Fluggerät und einem zu hohen Stress für das häufig eingesetzte Personal pp.[168] Zum anderen sind sie -theoret.- darin zu sehen, daß bei technisch und wirtschaftlich ungleich starken Luftverkehrsunternehmen das schwächere Unternehmen keine Chancen zur Weiterentwicklung und Erlangung eines angemessenen Marktanteils hat. Das wirtschaftlich stärkere Luftverkehrsunternehmen wird dagegen immer mehr Marktanteile erobern können und eine marktbeherrschende Stellung erwerben (Teilmonopol) oder gar den oder die anderen Wettbewerber völlig vom Markt verdrängen und eine Monopolstellung[169] erwerben, wobei der 'relevante Markt'[170], auf dem sich diese Vorgänge abspielen, der Betrieb des Fluglinienverkehrs auf einer bestimmten Flug-

---

interne Marktaufteilungsabrede getroffen haben, die die Kapazitätsklausel ersetzt, vielmehr ist dies dann erst recht wahrscheinlich.

167) *s. Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 9, s.o. S. 88 ff*

168) *Vgl. Pressebericht über ähnliche Erscheinungen im Bereich des Charterverkehrs während der Urlaubszeit, so z.B. Spiegel Nr.27 'Der Pleitegeier fliegt fröhlich mit' vom 26.6.72, S.32-45*

169) *Zur Begriffsbestimmung vgl. Rinck, Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. Rdnr. 804 f*

170) *Rinck, aaO, Rdnr. 800*

strecke während einer bestimmten Zeitspanne, etwa einer Flugplanperiode, ist.
Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsunternehmen ist aber aus der Sicht der Staaten und vor allem der Benutzer der Luftverkehrsmittel auf allen Flugstrecken im internationalen Luftverkehr erwünscht. Nur wenn mehrere selbständige Luftverkehrsunternehmen in ihrem Geschäftserfolg fühlbar voneinander abhängig sind, werden sie versuchen, ihren Kunden günstig erscheinende Wahlmöglichkeiten zu bieten, die sich in unterschiedlichem Angebot hinsichtlich der Flugpreise oder der Qualität der angebotenen Leistung zeigen können. Insofern ist die Fassung der Kapazitätsklausel und der Tarifklausel von entscheidender Bedeutung für den Internationalen Luftverkehr.

2. Definition des Kapazitätsbegriffs

In einer begrenzten Anzahl von Luftverkehrsabkommen ist der Begriff 'Kapazität' definiert[171]. Es ist zu unterscheiden zwischen der Anwendung des Begriffs 'in Bezug auf ein Flugzeug' und 'in Bezug auf Luftverkehrsdienste':

Die Kapazität eines Flugzeuges bestimmt sich nach der Nutzlast ("pay load"), die auf einer Gesamt- oder Teilstrecke zur Verfügung steht.[172]
Wird der Begriff Kapazität hingegen auf Luftverkehrsdienste angewendet, so bedeutet er folgendes: Die Ladefähigkeit eines Flugzeuges, das auf einer bestimmten Flugstrecke eingesetzt wird, multipliziert mit der Anzahl der Flüge (Frequenzen), die von einem solchen Flugzeug über eine bestimmte Zeitspanne hin auf einer Flugstrecke oder einem Teil einer Flugstrecke geflogen wird.[173]
Diese letztgenannte Bedeutung ist üblicherweise gemeint, wenn von Kapazitätsregelungen in Bezug auf Luftverkehrsabkommen die Rede ist.

---

171) *Vgl. z.B. Luftverkehrsabkommen Afghanistan - Pakistan Artikel I veröffentlicht in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses in bilatera Air Transport Agreements, 1965, ICAO-Circular 72-AT/9, S. 45 ff*

172) *Vgl. Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 411*

173) *Vgl. Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 412; s. ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 5*

Im Musterabkommen der BRD ist auf eine Begriffsbestimmung verzichtet worden.[174] Da allgemein keine Divergenzen über den Kapazitätsbegriff bestehen, ist das Fehlen einer Definition in einem Mustervertrag vertretbar.

3. Grundsätzliche Schwierigkeiten und Lösungsmöglichkeiten bei der Kapazitätsregelung

a) Marktaufteilungsmöglichkeit im Nachbarschaftsverkehr

Es ist zunächst zu bedenken, daß es das vorrangige Ziel der bilateralen Luftverkehrsabkommen sein soll, durch die Gewährung von Fluglinienverkehrsrechten ein Beförderungsangebot bereit zu stellen, das die Verkehrsnachfrage von und nach dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien deckt.[175]
Würden nur die Rechte der 3. und 4. Freiheit (Nachbarschaftsverkehr) ausgeübt, so wäre eine gerechte Marktaufteilung zwischen den Luftverkehrsunternehmen der beiden Vertragsstaaten einfach: Der Beförderungsanteil jedes Luftverkehrsunternehmens hätte dem Verkehrsaufkommen der seinem Heimatstaat entstammenden Passagiere zu entsprechen. Das genaue Verkehrsaufkommen und demzufolge der Marktanteil ließe sich an Hand von Statistiken leicht feststellen, wobei allerdings zu regeln wäre, ob und in welcher Weise ein Ausgleich zu gewähren wäre für über das eigene Verkehrsaufkommen hinausgehende Beförderungen von Passagieren, Post und Fracht.

---

174) *Demgegenüber enthält z.B. das Luftverkehrsabkommen zwischen Afghanistan und Pakistan von 1957 sowohl eine Definition des Kapazitätsbegriffs im Hinblick auf das Flugzeug als auch im Hinblick auf den Luftverkehrsdienst, s. ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 5*

175) *Vgl. Text der Schlußakte des Bermuda-Abkommens (6), abgedruckt in: Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, S. 285; vgl. auch Artikel 7 III des deutschen Musterentwurfs.*

b) Erschwerung der Marktaufteilung durch Einbeziehung des Drittstaatenverkehrs

Bei weit voneinander entfernt liegenden Staaten wäre jedoch eine direkte Flugverbindung ohne Zwischenlandungen in Drittstaaten, wo neue Passagiere ein- und aussteigen (Verkehr der 5. Freiheit), wirtschaftlich nicht vertretbar.
Wie wichtig die Vereinbarung des Rechts der 5. Freiheit ist, läßt sich an Hand eines Beispiels zeigen: Ein Luftverkehrsabkommen zwischen der BRD und Birma, das lediglich die Aufrechterhaltung des Nachbarschaftsverkehrs gestatten würde, wäre wirtschaftlich nicht sinnvoll, weil nur eine Flugverbindung mit Zwischenlandungen, wobei Frachtgüter ab- und zugeladen werden,[176] eine optimale Ausnutzung des eingesetzten Fluggerätes ermöglicht. Hierzu kommt, daß allein die Einbeziehung von Zwischenlandepunkten eine mehrmalige, wöchentliche Flugverbindung zwischen weit voneinander entfernt liegenden Staaten lohnend macht. Im Fluglinienplan zu dem Luftverkehrsabkommen mit Birma sind z.B. 30 Zwischenlandepunkte vorgesehen.[177]
Die Einbeziehung des Drittstaatenverkehrs erschwert jedoch eine einfach zu handhabende, gerechte und ausgewogene Aufteilung des Verkehrsaufkommens zwischen den Luftverkehrsunternehmen der jeweiligen Vertragspartner. Durch den pick-up- und fill-up-Verkehr auf den Zwischenlandepunkten wird es erforderlich, das Beförderungsangebot auch an die in den durchflogenen Gebieten bestehende Verkehrsnachfrage anzupassen und zugleich Rücksicht zu nehmen auf die in diesen Gebieten bestehenden Interessen und Bedürfnisse des Fluglinienverkehrs und der dort beheimateten Luftverkehrsunternehmen. Die Nachfrage nach Verkehrsmöglichkeiten von und nach

---

176) *Sog. pick-up- und fill-up-Verkehr; zur Problematik der durch den Verkehr der 5. Freiheit aufgeworfenen Kapazitätsprobleme, vgl. R.G. Picard, Le problème de la capacité et des fréquences, in: Revue Française de Droit Aérien 1948, S. 49 - 62 (53f)*

177) *Prag, Wien, Budapest, Belgrad oder Zagreb, Bukarest, Sofia, Zürich oder Genf, Rom oder Mailand, Athen oder Thessaloniki, Ankara oder Instanbul, Nikosia, Kairo, Tel Aviv, Beirut, Amman, Damaskus, Bagdad, Kuweit, Dhahran oder Dschidda, Dubai, Bahrain, Teheran oder Abadan, Kabul, Moskau oder Taschkent, Karatschi oder Rawalpindi, Kolombo, Kathmandu, Dehli oder Bombay oder Kalkutta, Dakka.*

dem Hoheitsgebiet der Vertragsparteien spielt also nicht mehr allein eine Rolle beim Beförderungsangebot und bei der Verteilung der Marktanteile auf die betreffenden Luftverkehrsunternehmen. In der Praxis kommt eine weitere Schwierigkeit hinzu: nicht immer stehen sich Vertragspartner gegenüber, deren Luftverkehrsunternehmen gleich stark sind. Zuweilen ist das Luftverkehrsunternehmen eines Landes aus Mangel an Fluggerät und Personal pp gar nicht in der Lage, im Langstreckenverkehr mit dem Luftverkehrsunternehmen des anderen Vertragspartners zu konkurrieren.

c) Die beiden konträren Grundmodelle einer Kapazitätsregelung

α) Die marktwirtschaftlich liberale Kapazitätsregelung

Die Kapazitätsregelung, die ein Vertragsstaat in ein bilaterales Luftverkehrsabkommen aufnehmen möchte, hängt wesentlich vom technischen und wirtschaftlichen Stand seines nationalen Luftverkehrsunternehmens ab und auch davon, in welcher Relation das Potential des nationalen Luftverkehrsunternehmens zum ausländischen Luftverkehrsunternehmen steht. Sind die Luftverkehrsunternehmen gleichstark, so werden die Staaten sich auf eine liberale, den Flugangeboten der Luftverkehrsunternehmen weiten Spielraum lassende Kapazitätsregelung einigen. Auf die Vereinbarung differenzierter und dirigistischer Marktaufteilungsregelungen kann dann verzichtet werden. Es wird dem freien Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsunternehmen überlassen, welchen Marktanteil sie sich erobern.
Den Prototyp einer solchen Kapazitätsklausel enthält das Bermudaabkommen.[178] Die sogenannte Bermudaklausel überläßt es den ausländischen Unternehmen, nach ihrer Beurteilung des Marktes den Verkehr - was Verkehrsdichte und Fluggerät anbelangt - in beliebigem Umfang zu beginnen und überprüft erst nach einer angemessenen Frist die wirtschaftliche Berechtigung der angebotenen Kapazität.[179]

---

178) *s. Final Act, Abschnitt 3ff des Bermudaabkommens, abgedruckt bei Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen, Bd. III, S. 285 f*

179) *Kreipe, Revision der Abkommen, Wico Nr. 13 vom 2. April 1966, S. 11*

Durch die Tarifbestimmung erfolgt allerdings i.d.R. eine gewisse Einschränkung des Wettbewerbs.[180] Üblicherweise enthalten die Tarifklauseln der Luftverkehrsabkommen die Bestimmung, daß sich die Luftverkehrsunternehmen bei der Festlegung ihrer Tarife nach den auf den Tarifkonferenzen des Internationalen Luftverkehrsverbandes (IATA)[181] gefaßten Beschlüssen über die Höhe der anzuwendenden Tarife richten sollen. Der Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsunternehmen verlagert sich somit vom Preiswettbewerb auf den Qualitätswettbewerb.

β) Die planwirtschaftlich dirigistische Kapazitätsregelung

Ein Staat, dessen nationales Luftverkehrsunternehmen im Verhältnis zum Unternehmen des anderen Vertragspartners weniger stark ist und demzufolge eine schwache Wettbewerbsposition hat, wird darauf dringen, daß eine Kapazitätsregelung in das bilaterale Luftverkehrsabkommen aufgenommen wird, die gewährleistet, daß seinem Luftverkehrsunternehmen von vornherein ein gewisser, möglichst gleichgroßer Marktanteil wie dem ausländischen Luftverkehrsunternehmen gesichert wird.[182] Kapazitätsklauseln dieser Art werden als Predeterminationsklauseln bezeichnet, da sie eine Vorherbestimmung der Kapazität beinhalten. Dirigistische staatliche Eingriffe sind häufiger, wenn die wirtschaftliche und technische Ausgangslage der Luftverkehrsunternehmen ungleich ist. Bei einer vorherigen Festlegung der Kapazität ist es äußerst schwierig, den Markt richtig einzuschätzen und von vornherein ein unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten optimales Flugangebot zur Verfügung zu stellen. Fehleinschätzungen der Marktlage können aber dazu führen, daß entweder ein Überangebot zur Verfügung gestellt wird, oder daß der tatsächliche Verkehrsbedarf durch das im voraus festgelegte Kapazitätsangebot nicht gedeckt wird. Das wäre sinnwidrig, weil darin ja gerade der Zweck des

---

180) s. o. S. 99

181) s. o. S. 100 ff

182) Vgl. G. Wolf, Die Entwicklung des Weltluftverkehrs nach dem zweiten Weltkrieg, S. 78

Fluglinienverkehrs liegt. Wird hingegen ein Überangebot zur Verfügung gestellt, so hat dies zur Folge, daß der Flugbetrieb wegen mangelnder Auslastung des Fluggerätes unwirtschaftlich wird. Eine möglichst rasche Reduzierung des Flugangebotes unterbleibt jedoch oft aus Prestigegründen. Die Staaten greifen dann häufig zu dem wirtschaftspolitischen Instrument der Subventionierung, um das Marktgeschehen zu beeinflussen und nicht den Anschein zu erwecken, ihr nationales Luftverkehrsunternehmen leide unter wirtschaftlicher Schwäche und sei nicht konkurrenzfähig. Das Maß des Einflusses, den sich der Staat im Luftverkehr durch Subventionierung sichert, zeigt den Stellenwert an, den der betreffende Staat diesem Verkehrsmittel zubilligt.[183)]

d) Arten und Auswirkungen der Subventionierung der am internationalen Fluglinienverkehr beteiligten Luftverkehrsunternehmen

Den Subventionen kommt im Verkehrswesen eine besondere Bedeutung zu. Meinhold[184)] bestimmt die Subventionen als 'geldliche oder geldeswerte Zuschüsse, die seitens öffentlicher Körperschaften oder Anstalten ohne marktmäßige Gegenleistung erwerbswirtschaftlichen Unternehmen gewährt werden'.[185)]
Allgemein wird zwischen direkten und indirekten Subventionen unterschieden. Unter direkten Subventionen sind konkrete Geldhingaben zu verstehen und unter indirekten Subventionen geldeswerte Bevorzugungen. Im Luftverkehr finden sich beide Arten der Subventionierung.
Als Beispiel für eine direkte Subventionierung läßt sich die Abdeckung der Verluste der DLH in den Jahren 1955-1963 durch

---

183) *A. Föllmi, Lufttransport und europäische Integration, Diss. Basel, 1962, S. 60*

184) *W. Meinhold, Subventionen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 10, 1959, S. 237*

185) *Zur Begriffsbestimmung s. auch H.P. Ipsen, Öffentliche Subventionierung Privater, in: DVBl 1956, S. 461-469 (462); Ch. Bellstedt, Bedürfen Subventionen gesetzlicher Grundlage? in: DÖV 1961, S.161-171; K. Stern, Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, in: JZ 1960, 518-525(519)*

den Bund anführen. Aber auch andere große Luftverkehrsunternehmen arbeiten mit Verlust und werden von ihren Heimatstaaten subventioniert.[186]

Als indirekte Subventionen lassen sich z.B. anführen die überhöhte Vergütung für die Beförderung von Luftpost in den Anfangsjahren des gewerblichen Luftverkehrs[187], die Forderung von sehr geringen Entgelten von den Luftverkehrsunternehmen und den Verkehrsflughäfen für den Verkauf, die Verpachtung oder Vermietung von Anlagegegenständen wie Flugzeugen, Start- und Landebahnen, Gebäuden pp durch die öffentliche Hand als Eigentümerin dieser Anlagegegenstände.[188] Ein weiteres Mittel ist die staatliche Vergabe von Darlehen an die Luftverkehrsunternehmen zu einem geringen Zinssatz oder gar zinslos.[189] Solche protektionistischen Maßnahmen der Staaten stellen Eingriffe in das Marktgeschehen dar, die sich verzerrend auf die Wettbewerbsmöglichkeiten zwischen den Luftverkehrsunternehmen auswirken und dem volkswirtschaftlichen Erfordernis der Eigenwirtschaftlichkeit eines solchen Unternehmens entgegenstehen. Ein Luftverkehrsunternehmen ist wie jedes wirtschaftliche Unternehmen ein Zweckgebilde, das nicht um seiner selbst willen da ist. Seine Existenzberechtigung beruht auf seiner Fähigkeit, einen bestimmten Bedarf der Haushaltungen und Unternehmungen der Volkswirtschaft zur Deckung zu bringen. Da das Luftverkehrsunternehmen zum Zwecke der Leistungserstellung auch seinerseits auf dem Markt eine Nachfrage nach Gütern und Leistungen entfalten muß, muß es bedacht sein, durch die erzielten Preise die aufgewendeten Kosten mindestens zu decken. Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus muß gefordert werden, daß der Luftverkehr

---

186) *S. Rinck, Interessengemeinschaften und Kartelle im Luftverkehr, in: Festschrift für Otto Riese, 1964, S. 497*

187) *A.A. Föllmi, aaO, S. 60, der die Vergütungen im Luftpostverkehr unter die direkten Subventionen einordnet.*

188) *Vgl. Roessger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 53*

189) *Vgl. Pressebericht aus 'Die Zeit' Nr. 3 vom 11. 1. 74, S. 24 'Billige Kredite aus der Trickkiste' und 'Großmut' über die Gewährung einer Investitionshilfe des Bundes an die DLH in Höhe von 100 Millionen Mark*

seine Wirtschaftlichkeit bis zu dem Grad steigert, an welchem er imstande ist, die objektiven Kosten aus eigener Kraft zu tragen. Das bedeutet, daß die Luftverkehrsunternehmen ohne Subventionen und andere protektionistische staatliche Maßnahmen auskommen müssen. Darin liegt die erste Etappe des Luftverkehrs auf dem Wege zur Eigenwirtschaftlichkeit. Jede staatliche, wirtschaftlichen Einfluß ausübende Maßnahme hindert daran, daß die Luftverkehrsunternehmen der volkswirtschaftlichen Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit nachkommen. Auch die vorherige Sicherung eines bestimmten Marktanteils, wie sie etwa bei der Vereinbarung der Predeterminationsklausel erfolgt, ist als solche Maßnahme anzusehen. Vorzugswürdig ist daher eine marktwirtschaftlich liberale Kapazitätsregelung, etwa in der Art, wie sie im Bermudaabkommen vorgesehen ist. Denn erst mit dem endgültigen Wegfall aller direkten und indirekten staatlichen Protektionsmaßnahmen werden die internationalen Fluglinienverkehrsunternehmen in der Lage sein, genau den Verkehr zu bewältigen, für den sie den Gesetzen der Marktwirtschaft zufolge der geeignetste Verkehrsträger sind.

II. Überblick über die Grundtypen der in den bilateralen Luftverkehrsabkommen enthaltenen Frequenz- und Kapazitätsklauseln

Um die im Mustervertrag der BRD enthaltene Kapazitätsklausel einordnen und werten zu können, ist es notwendig, sich einen differenzierten Überblick über die in den bilateralen Luftverkehrsabkommen auftauchenden Typen von Kapazitätsklauseln zu verschaffen.[190] Zwischen den schon angeführten grundsätzlichen Lösungsmöglichkeiten des Kapazitätsproblems in den Luftverkehrsabkommen besteht ein weiter Spielraum für Kombinationen und abweichende Vereinbarungen.

---

[190] *Dies wird erleichtert durch das von der ICAO herausgegebene Handbook on Capacity Clauses, in dem die wichtigsten Kapazitätsregelungen der bei der ICAO registrierten Luftverkehrsabkommen zusammengestellt sind.*

Bei nahezu allen Kapazitätsklauseln ist zu unterscheiden zwischen einem generelle Grundsätze festlegenden, hier als 'allgemeiner Teil' bezeichneten Textteil der Klauseln und einem 'substantiellen' oder 'besonderen Teil'. Im 'besonderen Teil' der Kapazitätsklausel lassen sich bei globaler Betrachtung die kontrastierenden Modelle der Bermudaklausel und der Predeterminationsklausel sowie Mischklauseln unterscheiden.[191] Hier soll zunächst der 'allgemeine Teil' der Kapazitätsklausel näher betrachtet werden.

1. Der 'allgemeine Teil' der Frequenz- und Kapazitätsklauseln

Der dem 'besonderen Textteil' der Kapazitätsregelungen i.d.R. vorangestellte 'allgemeine Textteil' hat mehr deklaratorischen, un präzisen Charakter u. ist weitgehend abhängig davon, ob die Kapazitätsregelung des Luftverkehrsabkommens dem Bermudatyp, der Predeterminationsklausel oder einer Mischform zuzuordnen ist.[192] Er enthält kumulativ oder alternativ Regelungen wonach

a) die Transportkapazität der Verkehrsnachfrage angepaßt sein soll,
b) den benannten Luftverkehrsunternehmen eine faire und gleiche Chance zum Betrieb der Luftverkehrslinien geboten werden soll,
c) der Schutz gegenseitiger Interessen auf gemeinsam beflogenen Flugrouten gewährleistet werden soll.

U.U. enthält dieser Teil noch generelle Grundsätze, die die Hauptelemente der Kapazitätsbestimmungen betreffen.

a) Anpassung der Transportkapazität an die Verkehrsnachfrage

Dieser Grundsatz ist in einer großen Anzahl von Luftverkehrsabkommen vereinbart. Einige Abkommen drücken die Forderung nach Anpassung der angebotenen Luftverkehrskapazität an die Verkehrsnachfrage auf den vereinbarten Strecken objektiviert aus: Es

---

191) s.u. S. 140

192) Vgl. ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 6

soll das Gleichgewicht zwischen der öffentlichen Verkehrsnachfrage und dem Verkehrsangebot erhalten werden. Der Wortlaut der Klausel ist zwar nicht immer gleich, aber sinngemäß läuft es jedesmal darauf hinaus, daß die Kapazität eng an die erwartete Verkehrsnachfrage angepaßt werden soll.[193]

b) Faire und gleiche Betriebschancen für die Luftverkehrsunternehmen

Dieses zweite Prinzip, das von den meisten Staaten in die bilateralen Luftverkehrsabkommen aufgenommen wird, soll den benannten Luftverkehrsunternehmen gleiche Ausgangs- und Betriebschancen sichern und den Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsunternehmen erleichtern. Vereinzelt wird auch die Auffassung vertreten, daß darin ein Diskriminierungsverbot gegenüber anderen Luftverkehrsgesellschaften enthalten sei.[194] In den Abkommen, die eine dem Bermudatyp entsprechende Kapazitätsklausel enthalten, ist dieser Grundsatz i.d.R. auf den Betrieb der Fluglinienverkehrsverbindungen im Nachbarschaftsverkehr begrenzt, er kann sich aber auch auf den Drittstaatenverkehr erstrecken.

Einige Luftverkehrsabkommen, die in den ersten Nachkriegsjahren abgeschlossen worden sind, enthalten eine Zusatzvereinbarung, die den Fall betrifft, daß eine Situation besteht oder entsteht, in der eine Vertragspartei zeitweise nicht in der Lage ist oder durch irgendwelche Umstände davon abgehalten wird, den Verkehr auf den vereinbarten Strecken selbst auszuüben.[195] Für diesen

---

193) *Vgl. ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 6*

194) *Diskriminierende Maßnahmen, wie sie beispielsweise von Indien und der Volksrepublik Kongo praktiziert werden, (s.o. S.109) würden demnach auch gegen das in der Kapazitätsklausel enthaltene Diskriminierungsverbot verstoßen.*

195) *Vgl. z.B. Luftverkehrsabkommen Frankreich - BRD, BGBl II 1956, S. 1077, Brasilien - USA von 1946, Protokoll der Unterzeichnung, para. 2; Argentinien - Dänemark von 1948, Annex 2, Section VII; Großbritannien - USA von 1946, Final Act, Text abgedruckt in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses, Appendix II; auch der deutsche Musterentwurf 'B' von 1955 sah eine solche Zusatzvereinbarung vor.*

Fall ist vorgesehen, daß der Kapazitätsanteil des einen Vertragspartners auf den anderen übertragen werden kann, solange der übertragende Vertragspartner nicht wünscht, den ihm zustehenden Verkehrsanteil selbst ganz oder teilweise zu nutzen. Ähnliche Vereinbarungen enthalten auch einige kürzlich geschlossene Luftverkehrsabkommen junger Staaten.[196] Durch die freiwillige und zeitlich begrenzte Überlassung der Kapazität an den anderen Vertragspartner wird der Grundsatz der Gewährung fairer und gleicher Betriebschancen nicht verletzt.

c) Schutz gegenseitiger Interessen auf gemeinsam beflogenen Strecken

Ein drittes Grundprinzip, das zwischen vielen Staaten Anerkennung gefunden hat, betrifft die Regelung, die für Fluglinienverkehrsdienste gelten soll, die auf der gleichen oder einer vergleichbaren Linie angeboten werden. Die Luftverkehrsunternehmen der vertragsschließenden Staaten sollen Rücksicht nehmen auf ihre gegenseitigen Interessen, soweit dadurch nicht eine ungebührliche Beeinträchtigung bei der Ausübung der ihnen zustehenden Verkehrsrechte erfolgt.[197]

Es gibt außerdem einige Luftverkehrsabkommen, die noch einen weiteren Aspekt im 'allgemeinen Teil' der Kapazitätsklausel erwähnen. Dort ist bestimmt, daß das vorrangige Ziel bei der Ausübung der vereinbarten Dienste darin bestehen soll, bei einem vernünftigen Ladefaktor eine Kapazität zur Verfügung zu stellen, die ausreichend ist für die bestehende und ver-

---

196) *Vgl. Luftverkehrsabkommen Mali - Tunesien 1963, Artikel 12; dort heißt es sinngemäß: Sollte eine der Vertragsparteien nicht wünschen, auf einer oder mehreren Fluglinien die ganze oder Teile der ihr zustehenden Verkehrskapazität auszuüben, so soll sie mit dem anderen Vertragsstaat Vereinbarungen darüber treffen, daß die entsprechende Transportkapazität ganz oder teilweise für eine begrenzte Periode, in bestimmten Umfängen der anderen Vertragspartei zur Verfügung gestellt wird.*

197) *Vgl. Abkommen Australien - Irland, 1957, Artikel 8, Absatz 2 (S. 67); Pakistan - Türkei 1955, Artikel VII (S. 72), abgedruckt in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 67 - 73, Appendix 2 (A)*

nünftigerweise vorhersehbare Verkehrsnachfrage im Nachbarschaftsverkehr. Abweichend hiervon sollen allerdings dann Kapazitätsveränderungen zulässig sein, wenn die Verkehrsnachfrage es erfordert.[198] Diese Zusatzbestimmung ist nötig, weil im ersten Teil der Klausel der Verkehr der 5. Freiheit nicht berücksichtigt ist. Eine solche ergänzende Regelung allgemeiner Art ist auf den Typ der Predeterminationsklausel zugeschnitten.

2. Der besondere Teil der Frequenz- und Kapazitätsklauseln

Fast alle bilateralen Abkommen enthalten zusätzlich zu den generellen Prinzipien, die oben beschrieben worden sind, spezielle Bestimmungen, die den Umfang der Kapazität betreffen, die von den Luftverkehrsunternehmen bei Ausübung der gewährten Rechte angeboten werden kann.[199]

a) Dem Bermudatyp nachgebildete Kapazitätsklauseln

Die am weitesten verbreiteten Bestimmungen sind auf das zwischen den USA und Großbritannien 1946 geschlossene Luftverkehrsabkommen zurückzuführen.[200] In diesem Abkommen enthält die Kapazitätsbestimmung kumulativ die oben genannten generellen Prinzipien. Diesen Prinzipien folgt die Bestimmung, daß das primäre Ziel der Kapazitätsregelung darin besteht, ein der Nachfrage des Verkehrs der dritten und vierten Freiheit angemessenes Verkehrsangebot zur Verfügung zu stellen.[200a] Die differenzierenden

---

198) *Vgl. Artikel 14 des Luftverkehrsabkommens Algerien - Frankreich von 1963, abgedruckt in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 75*

199) *Anhand der Kapazitätsklauseln wird verschiedentlich eine Klassifizierung der Luftverkehrsabkommen vorgenommen, so auch in Yearbook of Air and Space Law, 1965, S. 185*

200) *Zur Bedeutung der Bermuda-Klausel s. auch H. Orlovius, Verkehrspolitische Grundsatzfragen des Luftrechts, in: Schriftenreihe der DVwG, B 2, 1968, S. 127 ff*

200a) *Textbeispiele für dem Bermudatyp nachgebildete Kapazitätsklauseln in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 12 ff.*

Konturen der Bermuda-Bestimmungen werden in dem nächsten Satz gesehen, der die Beförderung im Verkehr der fünften Freiheit betrifft und eine ex post facto Beurteilung von Kapazität und Frequenz durch die Luftverkehrsbehörden der beiden Staaten vorsieht.
Es gibt eine Reihe von Kapazitätsklauseln, die der Bermuda-Klausel nur annähernd entsprechen.[201] Ein Beispiel für eine leichte Modifizierung der Bermuda-Terminologie findet sich z.B. in dem Abkommen zwischen der BRD und Schweden.[202]

b) Mischtypen

Ferner gibt es andere Typen von Kapazitätsklauseln, die eine Predetermination der Kapazität ebenfalls ausschließen. Dies sind Abkommen, die ein Minimum von Bedingungen bzgl. der Kapazität enthalten.
Eine kleine Zahl von Abkommen, die nicht dem Bermuda-Typ entsprechen, enthält eine sehr einfach formulierte Kapazitätsklausel. Ein Beispiel für eine besonders knappe Kapazitätsregelung findet sich im Abkommen zwischen Belgien und Irland von 1955 . In Artikel VIII (1) heißt es: 'Die Kapazität, die von den Luftverkehrsunternehmen der Vertragsstaaten auf den vereinbarten Linien angeboten wird, soll der Verkehrsnachfrage angepaßt sein.
(2) Auf den gemeinsamen Routen sollen die Luftverkehrsunternehmen der Vertragsstaaten die gegenseitigen Interessen in Betracht ziehen, damit ihre jeweiligen Dienste nicht ungebührlich beeinträchtigt werden.'[203]
Luftverkehrsabkommen, die nicht Bermuda-Typ-Abkommen sind, enthalten generell keine Vorschriften, die die an den Lang-

---

201) *Vgl. ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 125, Appendix 5 (B)*

202) *Vgl. Artikel 9 Abs. 3 des Luftverkehrsabkommens in BGBl II 1957, 1435 f, Die Kapazitätsbestimmung in diesem Luftverkehrsabkommen ist eng an den deutschen Mustervertrag angelehnt.*

203) *ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 21*

streckenverkehr zu stellenden Anforderungen betreffen wie dies in Abschnitt (6) b) des Bermuda-Abkommens vorgesehen ist.
Die Mehrzahl dieser Abkommen regelt lediglich prinzipiell den Umfang der Kapazität, die angeboten werden darf zu Beförderung des Verkehrs der fünften Freiheit im Verhältnis zu der Nachfrage des Verkehrs der dritten und vierten Freiheit und das Ausmaß, in welchem die Interessen der lokalen und regionalen Dienste tangiert werden dürfen.[204)]

Ein zweiter Mischtyp läßt es zu, daß die Kapazität, die für die Beförderung des Verkehrs der dritten und vierten Freiheit vorgesehen ist, vergrößert werden kann, wenn eine gesteigerte Nachfrage im Verkehr der fünften Freiheit besteht.[205)]

c) Dem Predeterminationstyp nachgebildete Kapazitätsklauseln

Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Typen von Kapazitätsklauseln enthält eine verhältnismäßig kleine Anzahl von bilateralen Luftverkehrsabkommen eine vorherige Bestimmung der Transportkapazität, die auf den vereinbarten Flugstrecken angeboten werden soll; oder aber die Kapazitätsklauseln der Luftverkehrsabkommen sehen eine halbe/halbe Teilung der Kapazität des Verkehrs der dritten und vierten Freiheit zwischen den Luftverkehrsunternehmen ihrer beiden Staaten vor. Auch eine Kombination dieser beiden Möglichkeiten kommt vor. In einigen Abkommen scheint die Aufteilung der Kapazität zu gleichen Teilen eine der wichtigsten Bestimmungen zu sein. Sie ist im allgemeinen verbunden mit der Bedingung, daß eine angemessene Kapazität zur Befriedigung der bestehenden und vernünftigerweise vorherzusehenden Nachfrage im Verkehr der dritten und vierten Freiheit zur Verfügung gestellt wird. Zeitlich bedingte oder unerwartete Verkehrsnachfragen sollen durch zusätzliche

---

204) *Ein Beispiel hierfür bildet das Luftverkehrsabkommen Australien - Libanon, vgl. ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 22*

205) *Vgl. Luftverkehrsabkommen Kanada - Peru, in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses Appendix 7 (A), S. 133 ff; Niederlande - Spanien, in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 24*

Kapazitätsangebote der Luftverkehrsunternehmen befriedigt werden.
Wenn in den Luftverkehrsabkommen eine halbe/halbe Teilung vorgesehen ist, so können die Vertragspartner die Vereinbarung der einzelnen Modalitäten der Aufteilung der Kapazität entweder den Luftverkehrsunternehmen überlassen[206] oder aber bereits im Abkommenstext selbst die Entscheidungen hierüber fällen bzw. diese Kompetenzen ihren jeweiligen Luftfahrtbehörden direkt übertragen.[207]
Diese Bestimmungen regeln die Anzahl der Flugverkehrsdienste (Frequenzen), die flugplanmäßige Verteilung der angebotenen Liniendienste und die allgemeinen Betriebsbedingungen.[208]
Wird die Kapazitätsaufteilung einer Vereinbarung zwischen den Luftverkehrsunternehmen der beiden Staaten überlassen, so behalten sich die Staaten i.d.R. die Genehmigung dieser Vereinbarung durch ihre jeweiligen Luftfahrtbehörden vor und sichern sich auf diese Weise ihren Einfluß auf die getroffene Aufteilungsabrede.
Die weitestgehende Reglementierung des Angebotsspielraumes sehen jene Luftverkehrsabkommen vor, die die gesamte Kapazität des Verkehrs der 3., 4. und 5. Freiheit- also sowohl die des Nachbarschafts- als auch die des Drittstaatenverkehrs - im voraus festlegen und die Häufigkeit der Dienste und den Auslastungsgrad der Luftfahrzeuge, der die Anzahl der angebotenen Verkehrsdienste bestimmt, fixieren.[209]

---

206) *Vgl. Artikel XVIII(3) Luftverkehrsabkommen Kamerun - Israel in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 29*

207) *Vgl. Artikel V c des Luftverkehrsabkommens Australien - Ceylon abgedruckt in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 31*

208) *Vgl. auch Artikel 8 III d des deutschen Mustervertrages 'B', (s.u. S. 148) wo von den 'technischen und wirtschaftlichen Bedingungen' die Rede ist. Darunter fällt z.B. die Vereinbarung, ob die betroffenen Luftverkehrsunternehmen die Strecke im Pool fliegen wollen, und ob und wie eine Kosten-Ertragsteilung erfolgen soll. (Unter dem Begriff 'Pool' versteht man Vereinbarungen, die zwischen mehreren Unternehmen - ursprünglich in der Seeschiffahrt - über die Verteilung von Gewinnen aus bestimmte Einnahmequellen nach einem bestimmten Schlüssel getroffen werden.*

209) *So z.B. Artikel V des Luftverkehrsabkommens Australien - Ceylo abgedruckt in: ICAO-Handbook on Capacity Clauses, S. 31*

3. Zwischenergebnis

Dieser Überblick über die Grundtypen der Kapazitätsklauseln in bilateralen Luftverkehrsabkommen zeigt bereits, wie vielfältig die Möglichkeiten zur Gestaltung einer Kapazitätsklausel sind und wie phantasiereich Staaten sein können, wenn es darum geht, Kompromißlösungen zu finden, um das angestrebte Projekt - den Ausbau eines weltweiten Flugstreckennetzes - zu verwirklichen. Die Regelung der Materie in Form bilateraler Luftverkehrsabkommen ermöglicht es zwar, auch bei stärksten Interessenkollisionen noch ein Lösung zu finden; die Ergebnisse solcher Kompromisse sind jedoch teilweise kurios und lassen erhebliche rechtliche Unklarheiten entstehen, ganz abgesehen von der nachteiligen Rechtszersplitterung, die damit verbunden ist. Dies wären Gründe, die für eine multilaterale Lösung des Kapazitätsproblems sprächen, wenn nicht gar sämtliche Fragen, die mit dem internationalen Fluglinienverkehrsbetrieb verbunden sind, in dieser Form gelöst werden könnten und sollten.

Die einfachste multilaterale Lösung wäre zwar eine Revision des Chicagoer Abkommens. Lediglich Artikel 5 müßte erweitert werden um das multilateral gewährte Recht zur Durchführung internationaler, planmäßiger, gewerblicher Flüge, und Artikel 6, der noch eine Genehmigung für den internationalen, planmäßigen Fluglinienverkehr vorsieht, wäre zu streichen. Doch an die Verwirklichung eines solchen Planes kann derzeit noch nicht gedacht werden. Wesentlich aussichtsreicher wäre es, den Abschluß eines multilateralen Kapazitätsübereinkommens anzustreben. Doch bevor hier näher auf die Chancen der Verwirklichung eines solchen Projekts eingegangen wird, soll noch die Einordnung der Kapazitätsregelung des deutschen Mustervertrages unter die genannten Grundtypen erfolgen.

III. Einordnung der Kapazitätsklausel des deutschen Mustervertrages

1. Der 'allgemeine Teil' der deutschen Kapazitätsklausel

Im 'allgemeinen Teil' entspricht die Klausel des deutschen Mustervertrages den klassischen Formulierungen. Dort heißt es nämlich: 'Den bezeichneten Unternehmen einer Vertragspartei wird in billiger und gleicher Weise Gelegenheit gegeben, den Fluglinienverkehr auf jeder nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linie zu betreiben (Artikel 7 I).
Bei dem Betrieb des internationalen Fluglinienverkehrs auf den nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien nimmt ein bezeichnetes Unternehmen einer Vertragspartei auf die Interessen eines bezeichneten Unternehmens der anderen Vertragspartei Rücksicht, damit der ganz oder teilweise auf den gleichen Linien von diesem Unternehmen betriebene Fluglinienverkehr nicht ungebührlich beeinträchtigt wird'(Artikel 7 II).

2. Der 'besondere Teil' der deutschen Kapazitätsklausel

Im substantiellen Teil ist die Kapazitätsklausel im wesentlichen der Bermudaklausel nachgebildet.[210] Sie zeugt daher von einer liberalen Haltung der BRD in der Frage der Marktregulierung.
In Artikel 7 III Satz 1 heißt es: 'Der internationale Fluglinienverkehr auf den nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien dient vor allem dazu, ein Beförderungsangebot bereitzustellen, das der voraussehbaren Verkehrsnachfrage nach und von dem Hoheitsgebiet der Vertragspartei entspricht, die das Unternehmen bezeichnet hat.' Die Verkehrsnachfrage ist also das Prinzip, nach dem sich die Luftverkehrsunternehmen mit ihrem Sitzplatz- und Laderaumangebot und der Flugfrequenz im Verkehr der 3. und 4. Freiheit zu richten haben.

---

[210] *Vgl. Text der Schlußakte des Bermudaabkommens Abschnitt (3) bis (6), veröffentlicht bei: Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, S. 284 - 317*

Bemerkenswert ist eine kleine Abweichung des deutschen Musters von der Bermudaklausel.[211] Im deutschen Muster ist von der voraussehbaren Verkehrsnachfrage die Rede. Darin ist ein gewisses Zugeständnis an die der Predeterminationsklausel zugrundeliegende Erwägung zu sehen. Zumindest soll durch die Hinzufügung dieses Adjektivs vermieden werden, daß das Luftverkehrsunternehmen eines Vertragspartners mit einem - bei ex ante Betrachtung - ungerechtfertigten Kapazitätsangebot aufwartet und dadurch exzessive Praktiken in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit des anderen Luftverkehrsunternehmens einführt.

Die Luftfahrtbehörde der BRD hat rechtzeitig erkannt, daß überhöhte Kapazitätsangebote das Schrumpfen der Nutzladefaktoren - und damit der Erträge - nur verstärken und letztlich zum wirtschaftlichen Zusammenbruch der Luftverkehrsunternehmen führen müssen.

Die Begrenzungskriterien, die für die Kapazität der 5. Freiheit gelten sollen, enthält Artikel 7 III 2: 'Das Recht dieses Unternehmens, Beförderungen zwischen den im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei gelegenen Punkten einer nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linie und Punkten in dritten Staaten auszuführen, wird im Interesse einer geordneten Entwicklung des internationalen Luftverkehrs so ausgeübt, daß das Beförderungsangebot angepaßt ist

a) an die Nachfrage nach Verkehrsmöglichkeiten von und nach dem Hoheitsgebiet der Vertragspartei, die das Unternehmen bezeichnet hat,
b) an die in den durchflogenen Gebieten bestehende Verkehrsnachfrage unter Berücksichtigung des örtlichen und regionalen Fluglinienverkehrs,
c) an die Erfordernisse eines wirtschaftlichen Betriebs der Fluglinien des Durchgangsverkehrs.'

Gerade die unter a) bis c) aufgeführten Gesichtspunkte zeigen die starke Anlehnung an die Bermudaklausel. Das unter a) er-

---

211) *Vgl. Abschnitt (3) der Schlußakte des Bermudaabkommens bei: Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, S.284ff*

wähnte Begrenzungskriterium entspricht genau Abschnitt 6 a) des Bermudaabkommens.
Wie weit die Anlehnung an das Bermudaabkommen geht, läßt sich an folgendem Beispiel zeigen:
In der Originalfassung des Abschnitts 6 a) der Schlußakte von Bermuda heißt es:
'(6) That it is the understanding of both Gouvernments, that services provided by a designated air carrier under the Agreement and its Annex shall retain as their primary objective the provision of capacity adequate to the traffic demands between the country of which such a carrier is a national and the country of ultimate destination of the traffic. The right to embark or disembark on such services international traffic destined for and coming from third countries at a point or points on the routes specified in accordance with the general principles of orderly development to which both Gouvernments subscribe and shall be subject to the general principle that Capacity should be related:

a) to the traffic requirements between the country of origin and the countries of destination;
b) to the requirements of through airline operation and
c) to the traffic requirements of the aera through which the airline passes after taking account of local and regional services.'

Die Unterscheidung von 'local- und regional services' ist auf die Verhältnisse eines Großflächenstaates zugeschnitten. Unter den örtlichen (local) Linienverkehrsverbindungen dürften die Städteverbindungen innerhalb der USA zu verstehen sein, während sich 'regional' auf weiter voneinander entfernte Punkte bezieht, wie etwa die Querverbindungen von der Ost- zur Westküste innerhalb der USA. Die Übernahme dieser Kriterien in den deutschen Musterentwurf ist daher angesichts der völlig anderen topographischen und Flächenverhältnisse nicht recht verständlich und läßt eine beinahe unreflektierte Adaption der Bermudabestimmungen erkennen.

Dem unter c) des deutschen Entwurfs erwähnten Erfordernis eines wirtschaftlichen Betriebes der Fluglinien des Durchgangsverkehrs[212] entspricht Absatz 6 b) der Schlußakte von Bermuda. Dort ist die Anpassung 'to the requirements of through airline operation' (Langstreckendienste) gefordert.

3. Die 1955 geplante Alternativfassung zur heutigen Kapazitätsklausel

Zu Beginn der Entwicklung des deutschen Mustervertrages war noch nicht klar, ob die Fassung der Kapazitätsklausel des heutigen Mustervertrages, der damals als Muster 'A' bezeichnet wurde, den Bedürfnissen des Luftverkehrs in der BRD genügend Rechnung tragen würde. Es war eine Alternativfassung - Muster 'B' - zum heutigen Mustervertrag vorgesehen, die als Predeterminationstyp einzuordnen ist. Die Kapazitätsklausel in Artikel 8 III des Musters 'B' in der Fassung vom August 1955 lautet:[213] 'Für den Betrieb der nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien gilt, soweit es sich um den internationalen Nachbar-Fluglinienverkehr handelt, folgendes:

a) Das gesamte auf jeder Linie zur Verfügung gestellte Beförderungsangebot wird dem voraussehbaren Bedarf angepasst. Um dem Bedarf eines unvorhergesehenen oder zeitweiligen Verkehrs auf diesen Linien zu genügen, sollen sich die benannten Unternehmen untereinander über die geeigneten Maßnahmen verständigen, um dieser Verstärkung des Verkehrs zu entsprechen. Sie sollen hierüber unverzüglich ihre Luftfahrtbehörden verständigen;
b) das Beförderungsangebot zu a) soll so gleichmäßig wie möglich zwischen den deutschen und den (ausländischen) benannten Unternehmen, welche Dienste auf den gleichen Linien betreiben, aufgeteilt werden;

---

212) *In der amtlichen Übersetzung des deutschen Musterentwurfs ins Englische ist dieser Terminus abweichend mit 'Through traffic routes' übersetzt.*

213) *Die ersten beiden Absätze dieser Kapazitätsklausel entsprechen dem heutigen Muster und sind damit ebenfalls ein Beispiel für die weitverbreitete Übernahme dieser allgemeinen Kriterien* *s.o. S. 145*

c) falls die Luftfahrtbehörde eines Vertragsstaates auf einer oder mehreren Linien ganz oder teilweise darauf verzichtet, die ihr zugestandene Beförderungskapazität auszunutzen, wird sie sich mit der Luftfahrtbehörde des anderen Vertragsstaates ins Einvernehmen setzen, um dieser für eine bestimmte Zeit die gesamte oder einen Teil der Beförderungskapazität, über die sie innerhalb der vorgesehenen Begrenzung verfügt, zu übertragen. Die Behörde, die ihre Rechte ganz oder teilweise übertragen hat, kann diese jederzeit wieder zurücknehmen;

d) die von beiden Vertragsstaaten benannten Unternehmen, welche den internationalen Fluglinienverkehr auf den gleichen Strekken betreiben, sollen sich über die Bedingungen ins Einvernehmen setzen, unter denen die Strecken betrieben werden sollen. Dieses Einvernehmen, bei dem das von jedem Unternehmen zu stellende Beförderungsangebot zu berücksichtigen ist, soll die Häufigkeit des Dienstes, die Aufteilung der Flugpläne und ganz allgemein die technischen und wirtschaftlichen Bedingungen des Betriebes festlegen;

e) die zwischen den benannten Unternehmen erzielte Vereinbarung und jede Änderung dieser Vereinbarung bedarf der Zustimmung der Luftfahrtbehörden beider Vertragsstaaten.'

Diese Klausel war auf den Stand der damaligen Luftverkehrsentwicklung in der BRD zugeschnitten. Für die BRD war es zur Zeit der Entwicklung des Musterabkommens[214)] - also seit 1952 - außerordentlich schwierig, eine für ihre Luftverkehrsbedürfnisse angemessene Kapazitätsklausel zu finden, bzw. sich für ein bereits bestehendes Grundmodell zu entscheiden.
Dies hing damit zusammen, daß es 1955 kurz nach Wiedererlangung der Souveränität und dem langsamen Beginn der Luftverkehrsentwicklung in der BRD äußerst schwierig war, das mögliche Wachstum des deutschen Luftverkehrsunternehmens sowie des deutschen Luftverkehrs überhaupt vorauszusehen und im Rahmen des Weltluftverkehrs richtig einzuordnen. Es kam hinzu, daß damals auch die Entwicklung des Weltluftverkehrs noch nicht absehbar war und somit eine weitere Unbekannte bei dieser Entscheidung darstellte. Man konnte zunächst nur von den Schätzun-

---

214) s.o. S.44

gen der Fachleute ausgehen. Es wurde eine Liste über die Verkehrsrechte angefertigt, die die BRD von ausländischen Staaten beanspruchen sollte. Dabei mußte man von einem betrieblichen Reifezustand des deutschen Luftverkehrsunternehmens ausgehen. Natürlich konnte eine solche Aufstellung nur Anhaltspunkte für das aufzubauende Streckennetz bieten. Die Verwirklichung dieser Pläne hing mit von den vielfältigen politischen und wirtschaftlichen Faktoren ab, die die bilateralen Verhandlungen über die Vergabe von Luftverkehrsrechten mit beeinflussen. Es mußte bedacht werden, daß die BRD besonders bei Verhandlungen mit früheren Kriegsgegnern einen schweren Stand haben würde, und daß die Staaten, die aufgrund der Genehmigung der alliierten Mächte Luftverkehrsrechte in der BRD ausübten, nur schwerlich dazu zu bewegen sein würden, einen Teil ihres Besitzstandes wieder aufzugeben.[215)] Ein Beispiel dafür wie stark politische und wirtschaftliche Gründe mit in die Verhandlungen über die Gewährung von Luftverkehrsrechten einfließen und wie sehr einige Staaten darauf bestanden, die ihnen von den amerikanischen Behörden gewährten Luftverkehrsrechte in der BRD in vollem Umfang zu behalten, bieten die Verhandlungen zwischen der BRD und den Skandinavischen Staaten im Jahre 1961. Die Bestrebungen der BRD nach dem Aufbau einer nationalen Fluggesellschaft die Anteile ausländischer Unternehmen am deutschen Luftverkehrsmarkt zu vermindern, führten zu langwierigen Gesprächen mit den skandinavischen Ländern. Die Verhandlungen endeten mit einem für die SAS günstigen Kompromiß, der nicht zuletzt dadurch zustande kam, daß Dänemark, Schweden und Norwegen damit gedroht hatten, den Import deutscher Automobile spürbar zu drosseln.[216)]

Nach Abschluß des Bermuda-Abkommens und der darin vereinbarten Kapazitätsregelung wurde das do-ut-des-Prinzip, das noch in der Vorkriegszeit bei der bilateralen Vergabe von Luftverkehrs-

---

215) *Zur Illustration der Nachkriegsverhältnisse seien hier nur einige Zahlen angeführt: 1955 betrug der Anteil der Deutschen Lufthansa am internationalen Luftverkehr der BRD erst 20%. Auf die amerikanischen Gesellschaften entfielen im selben Jahr 57% des internationalen Luftverkehrs der Vereinigten Staaten, vgl. G.Wolf, Entwicklung des Weltluftverkehrs nach dem zweiten Weltkrieg, S. 79, Fußn. 5*

216) *Johenning, Der Wiederaufbau der kommerziellen Zivilluftfahrt der BRD nach dem 2. Weltkrieg, Diss. Köln, 1963, S. 199*

rechten vorherrschte, von der im Bermuda-Abkommen gefundenen Kompromißlösung immer mehr verdrängt. Auch eine Vorausbestimmung der Kapazität (Predeterminationsklausel) war nur in wenigen Luftverkehrsabkommen enthalten.[217] Wenn sie überhaupt angewendet wurde, so diente sie im wesentlichen der Regelung des Nachbarschaftsverkehrs zwischen zwei Staaten. Die in Kompensation zu den deutschen Streckenwünschen den ausländischen Staaten in der BRD zu gewährenden Verkehrsrechte waren also nicht mehr nach dem do-ut-des-Prinzip aufzubauen, d.h. es war nicht mehr möglich, rein rechnerisch zu ermitteln, was den ausländischen Staaten auf Grund der von der DLH beanspruchten Rechte an Verkehrsrechten in der BRD gewährt werden sollte. Diese Veränderung der Sachlage wirkte sich zwar erschwerend auf die Entwicklung des deutschen Luftverkehrs aus, es ist jedoch festzuhalten, daß das allgemeine Völkerrecht kein Gebot des Inhalts kennt, daß völkerrechtliche Verträge - welcher Art auch immer - eine tatsächliche oder normative Gegenseitigkeit zu verwirklichen haben. An einen Mangel an Reziprozität im Vertrag werden keine Rechtsfolgen geknüpft.[218]

Erschwerend hat sich auch die in Artikel 4 des Teils XII des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen (Überleitungsvertrag)[219] vorgesehene Bestimmung auf die deutschen Luftverkehrsverhandlungen ausgewirkt. Dort ist

---

217) *In späteren Jahren hat die Bedeutung der Predeterminationsklausel zugenommen, vgl. Roessger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 78 f*

218) *Vgl. B. Simma, Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, S. 68*

219) *Gesetz vom 28. 3. 1954, BGBl II 1954, 57 (227 f), geändert durch das Protokoll vom 23. 10. 1954, BGBl II 1955, 213 (240)*

vereinbart, daß die BRD den Luftverkehrsgesellschaften jedes Staates unter den in diesem Artikel näher bezeichneten Bedingungen erlauben werde, ihren Betrieb einschließlich der Kabotage im Bundesgebiet auf einer Grundlage durchzuführen, die nicht ungünstiger sei, als die beim Inkrafttreten dieses Vertrages für sie vorhandene Grundlage. Während der Besatzungszeit hatte aber der Civil Aviation Board (CAB) auf großzügige Weise Betriebsgenehmigungen für ausländische Luftverkehrsunternehmen auf Luftverkehrslinien innerhalb der BRD erteilt. Die Betriebsgenehmigungen bestanden aus einer Grundgenehmigung und einem besonderen Anhang, in dem u.a. die wöchentliche Anzahl der Flüge festgelegt war. Sie wurden vom CAB auf der Grundlage der 'Richtlinien der AHK[220)] über den Betrieb von flugplanmäßigen Luftverkehrsverbindungen in und über dem Gebiet der Bundesrepublik' vom 15. 11. 1951[221)] erteilt. In diesen von den drei alliierten Regierungen festgelegten Bestimmungen waren bereits die Regelungen des Bermudaabkommens berücksichtigt worden. Insofern war die Luftfahrtbehörde der BRD beim Abschluß neuer Luftverkehrsabkommen also bereits weitgehend eingeschränkt.
Die Anwendung des do-ut-des-Prinzips wäre auch deshalb unmöglich gewesen, weil die DLH in den Gründerjahren noch gar nicht in der Lage gewesen wäre, ein den Verkehrsbedürfnissen der deutschen Wirtschaft angepaßtes Flugangebot zur Verfügung zu stellen. Es mußte eine Lösung angestrebt werden, wonach dem deutschen Luftverkehrsunternehmen Verkehrsrechte in einem Umfang gesichert wurden, die der zu erwartenden Entwicklung des deutschen Unternehmens angepaßt waren, und wobei dennoch der bereits bestehende Verkehrsbedarf gedeckt wurde.
Zwar enthielt die oben erwähnte Kapazitätsklausel des Musterentwurfs 'B' von 1955 eine der damaligen Situationen angepaßte Regelung, sie war jedoch so stark auf die gerade bestehenden Verhältnisse zugeschnitten, daß es fraglich war, ob sie sich auch in späteren Zeiten als brauchbar erweisen würde und sich in

---

220) *Alliierten Hohen Kommission*

221) *Vgl. CAB/P (51) 4*

das Gefüge der weltweiten, zumeist auf dem Bermudaprinzip basierenden bilateralen Abkommen gut einfügen würde.
Die nachträgliche Betrachtung gibt den Befürwortern der heutigen Klausel Recht. Sie ist in fast allen deutschen Luftverkehrsabkommen verwendet worden und hat sich bisher bewährt. Sie war zwar weniger auf die Bedürfnisse der fünfziger Jahre zugeschnitten, aber darin lag gerade ihr Vorzug. Sie ist einfacher zu handhaben und enthält klarere allgemeine Grundsätze, nach denen sich die Flugkapazität zu richten hat und die für alle Entwicklungsstufen des Luftverkehrs Gültigkeit haben.

IV. Kritik an der Frequenz- und Kapazitätsklausel des deutschen Mustervertrages

1. Offene Fragen bei der Frequenzregelung

a) Die Bestimmung der Anfangsfrequenzen

Von großer Wichtigkeit ist, daß die der Bermudaklausel nachgebildeten Kapazitätsklauseln und damit die Regelungen in den meisten Luftverkehrsabkommen keinerlei konkrete Vorschriften über eine Begrenzung oder Kontrolle der Flugfrequenzen enthalten.[222] Dies hat zur Folge, daß die Luftverkehrsunternehmen selbst die Anzahl der Flüge, die sie wöchentlich zu einem bestimmten Ziel hin und zurück anbieten wollen, bestimmen können. Die einzigen Einschränkungen bestehen darin, daß eine Vertragspartei im nachhinein (ex post facto) eine Korrektur der von der anderen Seite angebotenen Kapazität verlangen kann, wenn sie meint, daß ihre Interessen in unzumutbarer Weise berührt werden. Darüberhinaus müssen bei der Durchführung des Verkehrs der 5. Freiheit die unter Artikel 7 III 2 a) bis c) genannten Kriterien berücksichtigt werden.[223] Anhand dieser Anhaltspunkte ist

---

[222] *Vgl. zur Problematik S. Wheatcroft, The Economics of European Air Transport, S. 220 - 221, J. Guillot, Liberté de l'air et droits commercieux, in: Revue Française de Droit Aérien 1968, S. 15 - 30 (25)*

[223] *s.o. S. 146*

es aber äußerst schwierig, wenn nicht gar unmöglich, in Einzelfällen zu entscheiden, wo die Grenze des zulässigen Flugangebotes liegt, d.h. ob im konkreten Fall für die Dauer einer Flugplanperiode eine dreimalige Flugfrequenz mit einem Sitzplatzangebot von 200 Plätzen pro Woche noch im Einklang steht mit den Kapazitätsvorschriften, während eine viermalige Flugfrequenz oder ein Sitzplatzangebot von 250 Plätzen schon einen Verstoß gegen die Kapazitätsvereinbarung darstellen würde.
Hier liegt ein Problem, um nicht zu sagen ein Mangel der Bermudaklausel. Es ist allerdings nicht so, daß die Väter des Bermudaabkommens diesen Konflikt übersehen hätten. 1944 hatte Großbritannien, unterstützt von den Mitgliedern des Commonwealth, in Chicago vorgeschlagen, daß die Zuteilung und Kontrolle der Kapazität von internationalen Luftverkehrsdiensten durch eine internationale Agentur durchgeführt werden sollte. Der ursprüngliche Vorschlag Großbritanniens umschloß eine anfängliche Zuteilung der Kapazität auf jeden Staat. Danach sollte jeweils die Hälfte des Verkehrsaufkommens zwischen den beiden Staaten jedem der Staaten, zu dem eine Flugverbindung hinführte, zugeteilt werden und dies bei einem Ladefaktor von 60% mit einem anfänglichen Minimum von einem Rundflug pro Woche. Der Drittstaatenverkehr mit seinem Ursprung oder Ziel im Heimatstaat der Luftverkehrsunternehmen sollte zum Zweck des fill-up-Verkehrs im Rahmen der zugeteilten Kapazität mit durchgeführt werden.[224)]

Dieser Vorschlag stieß jedoch auf starken Widerstand der Staaten, die angeführt von den USA, für eine größere Liberalisierung des Flugverkehrs eintraten.
So ist es dann dabei geblieben, daß die Vergabe von Linienverkehrsrechten und die Kapazitätskontrolle auf der Grundlage bilateraler Luftverkehrsabkommen in den Händen der Regierungen der ausländischen Staaten blieb, zu deren Staatsgebiet hin und über deren Staatsgebiet hinaus die Luftverkehrsgesellschaften fliegen. Weil man sich aber bereits in Bermuda nicht über

---

224) *Vgl. Bin Cheng, The Law of International Air Transport, S. 422*

klarer gefaßte, unmißverständliche Kriterien für eine Kontrolle und nachträgliche Korrektur der angebotenen Flugkapazität hat einigen können oder wollen, fehlt es noch heute bei der Vergabe von Verkehrsrechten und der Kapazitätskontrolle an einer präzisen Bestimmung darüber, wer was befördern darf, wieviel und wohin ('who may carry what, how much and where').[225)]

b) Die Problematik der Frequenzerhöhung

Die Kapazitätsklauseln enthalten auch keine konkreten Angaben darüber, wann eine Frequenzerhöhung nötig bzw. zulässig ist. Deshalb ist es schwierig zu bestimmen, wann eine Erweiterung des Flugangebots möglich oder geboten ist. Eine Vergrößerung des Flugangebots durch ein Luftverkehrsunternehmen bedeutet häufig eine Marktverschiebung zu Ungunsten des anderen Luftverkehrsunternehmens. Daher ist eine Kapazitätserhöhung zumeist erst nach langwierigen Verhandlungen zwischen den Luftfahrtbehörden der beiden Vertragsparteien durchzusetzen. Gerade in Ländern, deren Luftverkehrsunternehmen noch nicht genügend Potential (Fluggerät, Personal, pp) zur Verfügung steht, um gleichfalls die Flugfrequenz und/oder das Sitzplatzangebot zu erhöhen, ist es schwierig, eine Einigung über eine einseitige Kapazitätsvergrößerung herbeizuführen. Als z.B. die DLH 1961 ihre Dienste auf der Route nach Rio de Janeiro erweitern wollte, waren Konsultationen zwischen den Luftfahrtbehörden der BRD und Brasiliens nötig. Damals hat die Bundesregierung die Auffassung vertreten, das eine angemessene Ausnutzung der Flugkapazität gegeben sei, wenn innerhalb der letzten 12 Monate ein Ladefaktor von 60% erreicht worden sei und wenn die voraussehbare Ausnutzung nach Erhöhung der Kapazität mindestens 40% betrage. Diese Zahlen können nur Anhaltspunkte liefern. Im Einzelfall mag auch bei anderen Auslastungsquoten eine Erhöhung gerechtfertigt sein.

---

225) *s. H.A. Wassenbergh, Aspects of Air Law and Civil Air Policy in the Seventies, S. 13; zu den negativen Folgen vgl. W. Hamm, Der Wettbewerb zwischen den Eisenbahnen und dem Luftverkehr, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen 1966, S. 75*

Ein anschauliches Beispiel dafür mit welchen Schwierigkeiten Frequenzerhöhungen verbunden sein können, bieten die Meinungsverschiedenheiten über die Anzahl der Wochendienste auf den vereinbarten Fluglinien zwischen der BRD und Australien.[226] Während die australische Fluglinien-gesellschaft Quantas bereits seit 1952 Flugliniendienste über Frankfurt nach London betrieben hatte, eröffnete die Lufthansa erst am 1. 4. 1965 ihren Australienverkehr mit einem Wochendienst. Zum selben Zeitpunkt stellte Quantas ihren zweiten Wochendienst nach Frankfurt ein. Die Lufthansa hatte beabsichtigt, ihre Liniendienste nach Australien sofort mit zwei Frequenzen zu beginnen. Überraschend hatte jedoch die australische Regierung im Dezember 1964 einen entsprechenden deutschen Antrag mit der Begründung abgelehnt, daß das Aufkommen zwischen beiden Ländern erkennbar nur je einen Wochendienst rechtfertige.[227]
Über diese Frage fand 1965 eine Konsultation statt. Die Vertragspartner vertraten gegensätzliche Auffassungen, vor allem über die Auslegung der in Artikel 7 des deutsch-australischen Luftverkehrsabkommens enthaltenen Kapazitätsklausel. (Beurteilung der angemessenen Kapazität a priori, so die australische Auffassung oder - so die deutsche Auffassung - entsprechend dem Bermuda-Prinzip ex post facto).[228] Die australische Delegation lehnte damals einen Kompromiß in Form einer Quotenregelung ab. Erst vier Jahre später fanden erneut Verhandlungen statt, mit dem Ziel einen zweiten Wochendienst der DLH nach Australien zu erhalten. Diese Verhandlungen waren dann erfolgreich. Die DLH mußte allerdings eine gewisse Beschränkung im Passagierverkehr der 5. Freiheit hinnehmen. Die australische Delegation unterbreitete zu Beginn dieser Verhandlungen folgendes Angebot: Zweite Frequenz der DLH ab 1. 10. 1969, für beide Gesellschaften Beschränkung des Passagierverkehrs der 3. und 4. Freiheit, 3 Frequenzen für die

---

226) *Die nachfolgenden Angaben wurden einem vom BMV zur Verfügung gestellten Delegationsbericht entnommen.*

227) *Vgl. auch W. Kreipe, Leistungen und Ziele im Luftverkehr, in: WICO 1966, Nr. 51, S. 48*

228) *Zu dieser Auslegungsfrage vgl. S. 159*

Qantas. Die australische Delegation begründete ihre auch in diesem Angebot zum Ausdruck kommende restriktive Verkehrspolitik mit der peripheren verkehrsgeographischen Lage Australiens, der überragenden Bedeutung des australisch-britischen Luftverkehrs sowie mit der Notwendigkeit, das eigene Fluglinienunternehmen zu schützen. Der Frequenzvorsprung der Qantas wurde damit begründet, daß Transitdienste kapazitätsmäßig geringer zu bewerten seinen als Endpunktverkehre. Die australische Delegation wies außerdem darauf hin, daß die Erträge der Lufthansa in Australien siebenmal so hoch seien wie die Erträge der Qantas in der Bundesrepublik. Außerdem stünden in den nächsten Monaten weitere Luftverkehrsverhandlungen mit anderen europäischen Staaten bevor, in denen die australische Regierung gleichartige Beschränkungen verlangen werde.

Von der deutschen Delegation wurde geltend gemacht, daß die verlangte Beschränkung im Bereich der 5. Freiheit nach dem deutsch-australischen Luftverkehrsabkommen nicht gerechtfertigt sei, und der angebotene Prozentsatz die Rentabilität der Liniendienste wesentlich beeinträchtigen würde. Es wurde außerdem darauf hingewiesen, daß Qantas jederzeit Umkehrdienste nach der Bundesrepublik betreiben könne, leider aber den deutschen Markt völlig vernachlässige.

Im weiteren Verlauf der Verhandlungen erklärte sich die australische Delegation schließlich bereit, den Anteil des Verkehrs der 5. Freiheit auf 85% zu erhöhen und der Eröffnung der zweiten Frequenz zuzustimmen. Sie verlangte jedoch, daß bei der Berechnung des Verkehrs der 3. und 4. Freiheit weder Auswanderer noch Charterfluggäste berücksichtigt werden dürfen.

Die deutsche Delegation nahm diesen Kompromißvorschlag an. Entscheidend hierfür war die Überzeugung, daß die australische Delegation offensichtlich nicht bereit und wegen des starken Einflusses der Qantas wohl auch nicht in der Lage war, ein noch weitergehendes Angebot zu unterbreiten. Wegen des mangelnden Interesses der Qantas an einer Ausweitung des deutsch-australischen Luftverkehrs mußte damit gerechnet werden, daß

eine Ablehnung des australischen Angebotes ein erneutes Scheitern der Verhandlungen und damit auf lange Zeit die Beibehaltung des status quo (d.h. weiterhin nur 1 wöchentlicher Dienst für DLH) bedeutet hätte. Demgegenüber erschien die Annahme des australischen Kompromißvorschlages weitaus vorteilhafter, zumal von vornherein mit irgendeiner Art von Beschränkungen gerechnet worden war.
Für die Lufthansa bedeutete das Ergebnis trotz der auferlegten Beschränkung eine wesentliche Verbesserung ihrer Position in Australien.

Diese Verhandlungen zeigen, wie vielschichtig die mit einer Frequenzerhöhung verbundenen Fragen sind und welch weiten Spielraum die Kapazitätsklausel für konkrete Vereinbarungen läßt.

2. Auslegungsfragen

a) Auslegungsmöglichkeiten der Formulierung 'faire und gleiche Möglichkeit' zum Betrieb des Fluglinienverkehrs

Die Textfassung der Bermudaklausel und der an die Bermudaklausel angelehnten Kapazitätsregelungen läßt einen weiten Interpretationsspielraum. Es ist möglich, das Bermuda-Abkommen in einer sehr restriktiven Form zu interpretieren: Einige Länder vertreten die Auffassung die Formulierung jede Luftverkehrsgesellschaft solle 'eine faire und gleiche Möglichkeit' für den Betrieb des gewerblichen Luftverkehrs auf den vereinbarten Linien erhalten, sei so zu verstehen, daß jedem der beiden Luftverkehrsunternehmen ein Anteil von 50% des Verkehrsaufkommens auf den vereinbarten Strecken zustehe.[229)] Diese Auslegung führt dazu, daß die Verkehrsrechte auf der Basis strenger Reziprozität vergeben werden, und daß das do-ut-des-Prinzip wieder Geltung erlangt. Letztlich höhlt diese Interpretation die Bermudaklausel soweit aus, daß sie der Predeterminationsklausel gleichkommt.

---

229) *Vgl. Rössger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 79*

b) Festlegung der Kapazität ex ante oder ex post

Eine weitere Auslegungsvariante zur Bermudaklausel ist der u.a. von Australien[230] vertretene Standpunkt, daß die Kapazitätsfestlegung ex ante zu erfolgen habe, was sie wiederum de facto der Predeterminationsklausel gleichstellt. Demgegenüber vertreten z.B. die Vereinigten Staaten den Standpunkt, daß nur eine ex post facto-Betrachtung möglich sei[231] : Das Management der Luftverkehrsunternehmen entscheide über Frequenz, Ladefähigkeit und Flugzeugtyp ohne Zustimmung (approval) der Regierungen anderer Länder[232]. Dieser Auffassung ist zuzustimmen, weil sie den von Anfang an der Bermudaklausel zugrunde liegenden Erwägungen entspricht.

V. Relativierung der Bedeutung der Kapazitätsklauseln durch Zusammenarbeit der Luftverkehrsunternehmen

Wenn Rössger/Hünermann[233] in ihrer Abhandlung von 1968 über die Luftverkehrspolitik die Ansicht vertreten, die Bedeutung der bilateralen Verträge mit einer Predeterminationsklausel liege in der vollkommenen Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen den Luftverkehrsunternehmen und dies übe schließlich einen starken Anreiz auf die Luftverkehrsunternehmen aus, ihre Beziehungen in Form eines Pools[234] zu regeln, so verkennen die Autoren andere wesentliche Beweggründe, die zu derartigen Zusammenschlüssen oder anderen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Luftverkehrsunternehmen führen und bewerten die Textfassung der Kapazitätsklausel über. Die Gründe für die Zusammenarbeit haben meist andere Ursachen.

---

230) *Vgl. Schlußprotokoll vom 30. 3. 1965 BRD - Australien, zugänglich gemacht durch das BMV; s.o. S. 156*

231) *Lowenfeld, Aviation Law, II-81, § 3.5 Restraints on Capacity*

232) *Lowenfeld, aaO.*

233) *Rössger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 78*

234) *Zur Begriffserklärung s.o. S. 143, Fußnote 208)*

1. Kapazitätsabsprachen zwischen den Luftverkehrsunternehmen mit dem Ziel der Frequenzverringerung

William Jordan[235] bringt in einem Artikel im Journal of Air Law überzeugende Argumente dafür, daß die Luftverkehrsunternehmen trotz niedriger Tarife nur noch dann höhere und steigende Profite erreichen können, wenn sie die Flugfrequenzen verringern. Die Verringerung von Flugfrequenzen und der Flugkapazität überhaupt setzt jedoch Absprachen und ein gemeinsames Vorgehen der Luftverkehrsunternehmen voraus. Denn kein Luftverkehrsunternehmen will und kann sich ohne weiteres dazu bereit erklären, seine Kapazitätsanteile zu verringern und damit mühsam eroberte Marktpositonen aufzugeben und eventuelle Marktlücken den anderen konkurrierenden Anbietern freiwillig zu überlassen. Andererseits hat die Verdoppelung bis Verdreifachung der Treibstoffkosten seit Ende 1973 zu einer wesentlichen Erhöhung der fixen Kosten eines Fluges geführt. Als Faustregel läßt sich sagen, daß die Kraftstoffkosten seit der Energiekrise nicht mehr nur rund 10% der Gesamtbetriebskosten ausmachen, sondern zwischen 25 und 30%.[236] Für die Luftverkehrsunternehmen wird es also immer kostspieliger und unwirtschaftlicher Flüge durchzuführen, die etwa einen durchschnittlichen Auslastungsgrad von 40% aufweisen. Eine völlige Abwälzung der erhöhten Betriebskosten auf dem Weg über eine Anhebung der Flugtarife können sich die Linienverkehrsunternehmen wegen der immer schärfer werdenden Konkurrenz mit den Chartergesellschaften kaum erlauben. Je teurer die Flugtickets werden, um so weniger Passagiere können sich den Flug mit den Linienverkehrsunternehmen leisten. Die angestrebte Expansion des Fluglinienverkehrsgewerbes setzt aber voraus, daß die Luftverkehrsunternehmen für einen größeren Bevölkerungskreis erschwingliche Flugangebote zur Verfügung stellen. Der Luftverkehr darf nicht aufgrund seiner Tarife für viele potentielle

---

235) *W. Jordan, Airline Capacity Agreements Correcting a Regulatory Imperfection, in: Journal of Air Law and Commerce 1973, Volume 39, Issue 2, S. 179 - 213*

236) *Vgl. 'Konsolidierung unter Krisendruck', oh. Verf. Interavia Nr. 10/74, S. 975 f mit Grafik auf S. 976*

Passagiere unerreichbar werden. Der Linienverkehr würde ansonsten zum unsozialsten Zweig des öffentlichen Dienstleistungsgewerbes. Die Luftverkehrsunternehmen sind daher gezwungen, nach Mitteln und Wegen für eine Rationalisierung ihres Betriebes zu suchen, um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Hierfür bieten sich Kapazitätsabsprachen zwischen den Luftverkehrsunternehmen an.

Es ist aufschlußreich, die Entwicklung von Kapazitätsabsprachen in den USA zu verfolgen. Am Beispiel der amerikanischen Luftverkehrsunternehmen lassen sich Ursachen und Gründe für solche Absprachen vorzüglich aufzeigen. Die Tatsache, daß auch in einem Staat mit einer so scharfen Anti-Trust-Gesetzgebung wie den Vereinigten Staaten von Amerika die Kapazitätsabsprachen zwischen inländischen und ausländischen Luftverkehrsunternehmen immer häufiger genehmigt wurden, zeigt die besondere Bedeutung dieser Absprachen für den Luftverkehr.

Der Ladefaktor der inländischen Luftverkehrsunternehmen der USA z.B. lag während des 2. Weltkrieges zwischen 80 bis 90%, in den fünfziger Jahren zwischen 70 bis 60%. Er liegt nun bei etwa 50% und dies obwohl die Flugzeuge mit großen Sitzen ausgestattet sind und eine verhältnismäßig geringe Sitzdichte aufweisen.[237)] Wenn man diese Situation als Optimist betrachtet, so kann man sagen, daß die Flugzeuge immerhin halb voll sind, als Pessimist hingegen wird man sagen müssen, daß sie halb leer fliegen. Tatsache ist, daß ein großer Teil der angebotenen Sitzplatzkapazität nicht ausgenutzt wird. Als Folge dessen haben sich die Kosten für den Luftverkehrstransport evident erhöht. Niemand wird behaupten wollen, daß die Luftverkehrsgesellschaften nicht in der Lage seien, eine höhere als eine fünfzigprozentige Auslastung der Luftfahrzeuge zu erreichen. Der von CAB (Civil Aviation Board) festgesetzte Ladefaktor beläuft sich auf 55% für Stamm-Carriers. Die großen Flughäfen und auch andere haben zu spüren bekommen, daß die

---

237) *Vgl. hierzu und zum folgenden W. Jordan, aaO.*

Kombination von steigender Verkehrsdichte und fallenden Ladefaktoren Potential verschwendet, die Umweltverschmutzung vergrößert und zu Stauungen auf den Luftwegen und den Flughäfen führt. Als Resultat dieser Erscheinungen gibt es immer häufiger werdende Kapazitätsabsprachen zwischen den Luftverkehrsunternehmen.*238)*

Trotz solcher Absprachen bleibt das Grundprinzip der Konkurrenz zwischen den Luftverkehrsunternehmen bestehen. Diese Absprachen unterbinden den Qualitätswettbewerb zwischen den Unternehmen nicht. Zwar werden erweiterte Angebote an Flugverbindungen als Mittel des Qualitätswettbewerbs entfallen, es bleibt jedoch eine Vielzahl anderer Möglichkeiten wie z.B. der Betrieb mit neueren, größeren und schnelleren Flugzeugen, bessere Serviceleistungen an Bord und bessere Bodendienste wie komfortablere Flughäfen, schnellere Gepäckbeförderung, mehr Verkaufstellen für Flugtickets etc.

---

238) In den Vereinigten Staaten sind solche Absprachen erst seit 1968 gängig zwischen den amerikanischen Luftverkehrsunternehmen. Sie bedürfen der Genehmigung des CAB wegen der scharfen Anti-Trust Gesetzgebung in den USA. Das überhöhte Kapazitätsangebot der amerikanischen Luftverkehrsgesellschaften hat seine Ursache in der CAB-Praxis. Der civil aeronautic act von 1938 gab dem CAB die Macht, über Luftverkehrspreise innerhalb der USA und die Zulassung von Luftverkehrsunternehmen zu entscheiden; er beschränkte hingegen die Macht, die Qualität der angebotenen Dienste mit in diese Entscheidung einzubeziehen. Während der vergangenen 35 Jahre hat der CAB für eine strikte Regulierung der Luftverkehrspreise gesorgt, so daß alle Luftverkehrsgesellschaften die gleichen Preise für vergleichbare Dienste innerhalb der USA erhoben haben. Der CAB hätte ein ähnliche Beschränkungspolitik verfolgen können hinsichtlich der Anzahl der carriers, die auf einer bestimmten Route zugelassen werden. Dies hat der CAB jedoch nicht getan. Als Folge dessen ist zwischen den Luftverkehrsunternehmen ein scharfer Qualitätswettbewerb entstanden. Durch erhöhte Qualität sollte Verkehrsaufkommen zum eigenen Unternehmen hingezogen werden, und dies ist die Quelle des Auswuchses des Kapazitätsproblems, denn wichtigstes Element des Qualitätswettbewerbs war die Frequenzerhöhung als Ausfluß einer gesteigerten Servicequalität.

2. Die Zusammenarbeit zwischen westeuropäischen und amerikanischen Luftverkehrsunternehmen

Während vor etwa 10 Jahren der Flugbetrieb auf der Nordatlantikroute noch zu den Spitzeneinnahmequellen der Luftverkehrsunternehmen gehörte, ist er heute fast zu einem Zuschußgeschäft für die Fluglinienverkehrsunternehmen geworden. Der Tagesdurchschnitt der planmäßigen Flüge lag 1964 im Spitzenmonat August bei 70 Flügen, die einen Auslastungsfaktor von 89% aufwiesen.[239] Durch das Chartergeschäft haben sich diese Zahlen radikal geändert.[240]

Im nachfolgenden soll dargestellt werden, auf welche Weise die europäischen und amerikanischen Luftverkehrsunternehmen heute zusammenarbeiten.
Die Grundsätze gelten weitgehend auch für die Zusammenarbeit zwischen anderen Luftverkehrsunternehmen. Den Ausgangspunkt für die Überlegung, welche Kapazität auf bestimmten Flugstrecken zur Verfügung gestellt wird, bilden folgende Gesichtspunkte:

1. Wie hoch ist der voraussehbare Verkehrsbedarf auf der Strecke?
2. Welche Mittel stehen zur Verfügung, um diesen Bedarf zu decken?

Zur Feststellung des Verkehrsbedarfs ist eine Analyse der Verkehrsströme nach Umfang und Richtung des Verkehrs erforderlich. Eine solche Analyse erfolgt an Hand von statistischen Unterlagen.[241] Das deutsche Musterabkommen sieht in Artikel 8 II vor, daß die jeweiligen Luftfahrtbehörden einander auf

---

239) *Quelle: ICAO-Circular 76-AT/11, North Atlantic Forecasts (March 67) Montreal, 1966, S. 10*

240) *Vgl. Luftverkehr, Mehr Kostenechtheit und Einfachheit im Luftverkehrtarifsystem gefordert, Aero-Kurier 10/73, S. 742*

241) *Die Unterlagen wurden z.T. vom Institut für Luftverkehrsstatistik in Frankfurt zusammengestellt. Das Institut war 1954 gegründet worden, um verkehrswirtschaftliche Untersuchungen für den Flughafen Frankfurt durchzuführen und die dort ansässigen Luftverkehrsunternehmen mit statistischen Daten und Ergebnissen der Marktforschung zu versorgen. Es wurde jedoch am 15. 1. 73 aufgelöst. Seine Aufgaben werden nun mit vom Statistischen Bundesamt durchgeführt, vgl. DAeC-Nachrichten 1973, Nr. 5, S. 29, Institut für Luftverkehrsstatistik aufgelöst, ohn. Verf. ...*

Ersuchen alle regelmäßigen oder sonstigen statistischen Unterlagen der bezeichneten Luftverkehrsunternehmen zukommen lassen. Diese Unterlagen enthalten Angaben, die zur Feststellung des Umfangs sowie der Herkunft und Bestimmung des Verkehrs dienen. Es wird unterschieden zwischen Direkt- und Umsteigeverkehr. Deshalb ist es für die Verwertbarkeit statistischer Unterlagen über das Passagieraufkommen wichtig, daß sie Ausgangspunkt und Endziel der Reiseroute der Passagiere erkennen lassen.
Weiterhin wird untersucht, welche Flugverbindungen bereits bestehen, wieviele Passagiere dort befördert worden sind und wohin der Trend geht, d.h. wo welche Wachstumsrate zu erwarten ist.
Als nächstes muß überlegt werden, wieviel der zu erwartenden Wachstumsrate das oder die betreffenden Unternehmen an sich ziehen können, z.B. dadurch, daß den analysierten Verkehrsbedürfnissen optimale Flugverbindungen zur Verfügung gestellt werden. Die Möglichkeit einer Marktumverteilung durch das Angebot besonders guter Flugverbindungen ist heute allerdings äußerst gering. Das Marktsystem ist so eingefahren, daß eine Luftverkehrsgesellschaft bereits ein 1/2% Marktgewinn als großen Erfolg ansehen kann.[242)]

Die Luftverkehrsunternehmen treffen auf der Grundlage der ermittelten Zahlen über das Verkehrsaufkommen Vereinbarungen darüber, welches Flugangebot sie auf den gemeinsam zu befliegenden Strecken zur Verfügung stellen sollen, und wie die zu erwartenden Vor- und Nachteile verteilt werden sollen.
Wenn ein wirtschaftlich vertretbares Ergebnis erzielt werden soll, muß die durchschnittliche Auslastungsquote der Luftfahrzeuge bei einem Flug etwa 60 - 70% betragen. Die so ermittelte

---

242) *Außerdem hat man sowohl auf Seiten der Regierungen als auch auf Seiten der Luftverkehrsunternehmen erkannt, daß 'der Kuchen' nur in so und so viele Stücke geteilt werden kann, und daß eine noch stärkere Erhöhung der Kapazität durch Werbekampagnen, mit denen man sich größere individuelle Marktanteile erobern will, das Schrumpfen der Nutzladefaktoren und der Erträge nur verstärkt und zum wirtschaftlichen Zusammenbruch beiträgt. (So K. Hammarskjöld, Luftverkehr: Transition und Evolution, Interavia 10/74, S. 978, ders. Economics of Air Transport and Tourism, ICAO-Bulletin, August 1972, S. 17 f*

Auslastungsquote legen die Luftverkehrsunternehmen zugrunde, wenn sie vereinbaren, wie oft eine Strecke beflogen werden kann und wie hoch die Ladefähigkeit der dort einzusetzenden Flugzeuge sein darf.
Nachdem ermittelt worden ist, welche Flugfrequenz und welches Sitzplatz- und Laderaumangebot (Kapazität) auf einer bestimmten Strecke gerechtfertigt ist, müssen sich die betreffenden Luftverkehrsunternehmen über die Verteilung der Frequenzen einigen. Wenn die Luftverkehrsunternehmen zweier Staaten eine Fluglinie zwischen ihren beiden Ländern betreiben, so liegt die Vereinbarung einer halbe/halbe Aufteilung nahe.
Schwierigkeiten tauchen aber dann auf, wenn ein Staat nur ein Luftverkehrsunternehmen hat, während der andere Staat zwei oder mehrere Luftverkehrsunternehmen bezeichnet hat. So vertreten z.B. bei der Aufteilung der Frequenzen auf den Flugstrecken zwischen der BRD und den USA die beiden bezeichneten Luftverkehrsunternehmen der USA, die Pan Am und die TWA, die Auffassung, beim gemeinsamen Betrieb einer Flugstrecke müsse gedrittelt werden, nur dann sei jedes Luftverkehrsunternehmen in gerechter Weise beteiligt. Dies wiederum stößt auf den Widerstand der DLH.
In solchen Fällen der Interessenkollision muß dann stets auf den Text der Kapazitätsklausel in den Luftverkehrsabkommen zurückgegriffen werden.
Der Wortlaut des Artikel 7 I der Kapazitätsklausel des deutschen Musterentwurfs stützt die von den amerikanischen Luftverkehrsunternehmen vertretene Auffassung. Dort heißt es: 'Den bezeichneten Unternehmen einer Vertragspartei wird in billiger und gleicher Weise Gelegenheit gegeben, den Fluglinienverkehr.....zu betreiben.' Das bedeutet m.E., daß allen benannten Flugverkehrsunternehmen die gleiche Betriebschance gegeben werden soll und zwar unabhängig davon, ob jeder Vertragsstaat gleich viele Unternehmen benannt hat. Kapazitätsklauseln des Bermudatyps müssen also dahingehend

verstanden werden, daß alle bezeichneten Luftverkehrsunternehmen, ganz gleich von welcher Vertragspartei sie benannt worden sind, in billiger und gleicher Weise Gelegenheit zum Betrieb des Fluglinienverkehrs erhalten. Dies ist bei einer Zusammenarbeit der Luftverkehrsunternehmen jedoch nur gewährleistet, wenn alle beteiligten Luftverkehrsunternehmen einen gleichen Verkehrsanteil erhalten, also das Verkehrsaufkommen durch die Anzahl der benannten Luftverkehrsunternehmen und nicht nur durch die Anzahl der Vertragsstaaten, also durch zwei, geteilt wird.
Zu diesem Auslegungsergebnis kommt man auch bei Anwendung der teleologischen Methode: Kapazitätsklauseln des Bermudatyps gehen gerade nicht vom Grundsatz der strikten Reziprozität aus. Die Marktaufteilung zwischen den Vertragsparteien soll eben nicht wie dies die Predeterminationsklauseln vorsehen auf einer Teilung zu gleichen Teilen basieren,[243] sondern die benannten Luftverkehrsunternehmen sollen Gelegenheit erhalten, sich im Wege des freien Wettbewerbs einen Marktanteil zu erobern. Wenn sich nun aber die Luftverkehrsunternehmen zu Kapazitätsabsprachen bereit finden, dann darf auf dem Umweg über diese Absprachen nicht die vertraglich vereinbarte, liberale Bermudaregelung in eine Predeterminationsregelung umgewandelt werden. Vielmehr müssen die Luftverkehrsunternehmen bei ihren Absprachen der Tatsache Rechnung tragen, daß bei den Kapazitätsklauseln des Bermudatyps alle benannten Luftverkehrsunternehmen gleichberechtigt nebeneinander stehen. Ansonsten sind solche Absprachen zwischen Luftverkehrsunternehmen nicht mit dem Abkommenstext vereinbar.

Der Einigung über die Frequenzverteilung folgt die Flugplanabstimmung[244]. Jeder Flugplangestaltung liegt die Überlegung zugrunde, dem Publikum ein möglichst gutes Flugangebot zur Verfügung zu stellen. Die Verkehrsnachfrage ist mehr oder

---

243) *Rössger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 78*

244) *Auch auf den IATA-Tagungen stimmen die Luftverkehrsunternehmen die Weltflugpläne aufeinander ab. Dies geschieht zweimal jährlich, jeweils zu Beginn der Sommer- bzw. Winterflugplanperiode.*

weniger starken Schwankungen unterworfen. Es ist eine Erfahrungstatsache, daß z.B. am Wochenbeginn weniger Passagiere zu befördern sind als am Wochenende. Auch die Auslastung der Luftfahrzeuge über Tag ist unterschiedlich. Der Verkehr nimmt - wenn er z.B. vorwiegend zur Herstellung von Geschäftsverbindungen dient - morgens und abends zu. Besonders bei Kurzstrecken-Flügen müssen jedoch unabhängig von den Spitzenzeiten den ganzen Tag über Flugverbindungen bestehen. Entsprechend gilt für längere Strecken, daß sich die Luftverkehrsunternehmen nicht damit begnügen können, etwa nur dann zu verkehren, wenn die stärkste Nachfrage besteht. Das Wesensmerkmal des Fluglinienverkehrs ist ja gerade das regelmäßige, von der momentanen Nachfrage unabhängige Flugangebot.
Damit nicht ein Luftverkehrsunternehmen gegenüber dem anderen benachteiligt wird, versuchen die Gesellschaften, die im Fluglinienplan angebotenen Verkehrsdienste so aufzuteilen, daß eine gerechte Verteilung von Verkehrsspitzenzeiten und von weniger guten Zeiten erfolgt.[245)]
Darüberhinaus gibt es im Luftverkehr auch starke Saisonschwankungen zwischen Sommer und Winter. Um diesen Nachfrageschwankungen gerecht zu werden, müssen die Luftverkehrsunternehmen ihre Flugkapazität so ausrichten, daß sie etwa der durchschnittlichen Nachfrage in den Spitzenmonaten entspricht, wobei Auslastungsfaktoren von 60 - 70%, im Spitzenmonat ausnahmsweise von 90%, angenommen werden. Die Ausnutzung der Flugzeuge vermindert sich im Winter bzw. in der entsprechenden saisonbedingten Zeitspanne so stark, daß die Zahl der täglichen Flüge auf der einzelnen Flugroute um knapp die Hälfte sinkt. Die Auslastung der Flugzeuge vermindert sich ebenfalls und erreicht u.U. lediglich Werte zwischen 30 und 40%.[246)]
Auch hier darf durch die nachteiligen Folgen der Schwankungen

---

245) *Die Luftverkehrsunternehmen drucken auch jeweils in ihren Flugplänen die Dienste des anderen Luftverkehrsunternehmens mit ab. Die Pläne der DLH enthalten jeweils den Hinweis in Zusammenarbeit mit welchem Luftverkehrsunternehmen die DLH eine bestimmte Strecke fliegt.*

246) *Ein konkretes Beispiel für diese Ausführungen bieten die Saisonschwankungen im Nordatlantik-Luftverkehr, erfaßt in ICAO-Circular 76-AT/11, North Atlantic Forecasts (March 67), Montreal, 1966, S. 10*

nicht ein Luftverkehrsunternehmen einseitig belastet werden, etwa dadurch, daß ein Luftverkehrsunternehmen nur in den Spitzenzeiten ein angemessenes Angebot zur Verfügung stellt, während es in den Zeiten geringerer Nachfrage den Betrieb ganz oder teilweise dem anderen Luftverkehrsunternehmen überläßt.
Anhand von Erfahrungswerten versuchen die Luftverkehrsunternehmen die im Fluglinienplan angebotenen Dienste so zu verteilen, daß es zu einer gerechten Aufteilung zwischen profitablen Spitzenzeiten und weniger guten Beförderungsperioden kommt.
Auf diese oder wenigstens ähnliche Weise werden alle Kapazitätsabsprachen zwischen etwa gleichstarken Luftverkehrsunternehmen getroffen. Besonderheiten tauchen auf, wenn das wirtschaftliche und technische Potential der betreffenden Luftverkehrsunternehmen sehr unterschiedlich ist.

3. Die Zusammenarbeit zwischen etablierten Luftverkehrsunternehmen und solchen, die sich in der Aufbauphase befinden

Die Formen der kommerziellen Zusammenarbeit zwischen den Luftverkehrsunternehmen sind vielgestaltig und werden jeweils den Möglichkeiten und der Interessenlage der Luftverkehrsunternehmen angepaßt.[247)] Wenn die Luftverkehrsunternehmen junger Staaten selbst noch nicht genügend Fluggerät und Personal zur Verfügung haben, um Flugverbindungen zu mehreren und/oder weitentfernten Staaten aufrechtzuerhalten, aber gleichwohl am Anschluß an das internationale Flugstreckennetz interessiert sind, so kommt es häufig zur Vereinbarung sogenannter Gemeinschaftsdienste zwischen den etablierten und den im Aufbau begriffenen Luftverkehrsunternehmen. Gemeinschaftsdienste werden

---

247) *Vgl. G. Fritz, Besondere Probleme der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftfahrt, insbesondere mit Entwicklungsländern, in: Schriftenreihe des Luftfahrtbeirats beim Bundesminister für Verkehr, Heft 11, S. 27 - 47 (33)*

vereinbart, wenn auf einer bestimmten Strecke entweder nur eine Airline verkehrt und die andere überhaupt nicht, oder wenn es sich um eine ungleiche Anzahl von Diensten handelt. Charakteristisch für Gemeinschaftsdienste ist, daß diese in den Flugplänen als Dienste beider Gesellschaften ausgewiesen werden, und daß zwischen den Luftverkehrsunternehmen eine Vereinbarung über finanzielle Ausgleichszahlungen[248)] für die Überlassung der Ausübung der Flugdienste getroffen wird. Abgesehen von eventuellen finanziellen Vorteilen für das im Aufbau begriffene Luftverkehrsunternehmen durch diese Ausgleichszahlungen, bringt der Anschluß an das internationale Flugstreckennetz dem jungen Staat eine Menge andere Vorteile. Ob man nun an die Herstellung von Geschäftsverbindungen denkt oder an die devisenbringenden Touristenströme. Dagegen ist die Herstellung und Aufrechterhaltung von Flugverbindungen zu jungen Staaten für die etablierten Luftverkehrsunternehmen nicht immer gewinnbringend. Der Hauptzweck derartiger Flugverbindungen liegt oft in der Förderung der politischen und kulturellen Beziehungen zwischen den betreffenden Staaten.

Wenn junge Staaten Verkehrsrechte vergeben, ohne selbst entsprechende Rechte für ihr eigenes Luftverkehrsunternehmen vom anderen Vertragspartner in Anspruch zu nehmen und ohne einen finanziellen Ausgleich hierfür zu verlangen, so sind verschiedene Formen von Ausgleichszahlungen denkbar. Es kann vereinbart werden, daß das ausländische Luftverkehrsunternehmen pro Flugfrequenz eine bestimmte Ausgleichszahlung leistet, oder aber daß ein bestimmter Prozentsatz der Einnahmen aus dem Verkauf der Tickets an das inländische Luftverkehrsunternehmen gezahlt wird.
Damit nicht die einseitige Aufrechterhaltung der Flugverbindung zwischen zwei Staaten für das allein oder überwiegend

---

248) *Diese Ausgleichszahlungen werden zumeist in der Form vereinbart, daß Kosten und Erträge auf der von einem Luftverkehrsunternehmen ganz oder überwiegend beflogenen Strecke zwischen den betreffenden Luftverkehrsunternehmen geteilt werden.*

fliegende Luftverkehrsunternehmen unwirtschaftlich oder gar finanziell untragbar wird, muß in den Vereinbarungen über die Ausgleichszahlungen entweder auch eine Beteiligung des nichtfliegenden Luftverkehrsunternehmens an den entstehenden Kosten des Flugbetriebes vorgesehen werden, oder aber es muß dem allein fliegenden Luftverkehrsunternehmen ein bestimmter Mindestsatz an Profit garaniert werden, damit gewährleistet ist, daß die Ausgleichszahlungen nicht den gesamten Ertrag des Flugbetriebes aufzehren.
Die Ausgleichszahlungen dienen meist dazu, den Aufbau der jungen Luftverkehrsunternehmen zu fördern und sind daher auch für den Staat von Vorteil. Da die Ausweitung des Streckennetzes andererseits auch das Ansehen eines Luftverkehrsunternehmens fördert, hat auch das Luftverkehrsunternehmen, das die Strecke bedient, einen Nutzen davon, so daß bei solchen Abreden nicht nur der unmittelbare Betriebsgewinn für ein Luftverkehrsunternehmen entscheidend ist. Gerade bei den Luftverkehrsunternehmen spielt der 'appeal' eine große Rolle. Wenn sich Großkunden für das eine oder andere Unternehmen entscheiden, so spielt die Anzahl der angebotenen Verkehrsverbindungen, das Bestehen eines weltweiten Flugstreckennetzes, das optimale Flugverbindungen ermöglicht, mit eine entscheidende Rolle bei der Wahl des Luftverkehrsunternehmens.

Nicht immer sind es Ausgleichszahlungen, die ein Luftverkehrsunternehmen dem anderen gewährt. Um sich Luftverkehrsrechte zu verschaffen, bieten sich auch andere Wege an. Bongers[249] faßt die unterschiedlichen Vereinbarungen der Luftverkehrsunternehmen unter dem Begriff der 'Nebenabrede' zusammen. Solche 'Nebenabreden' können sehr verschiedenen Inhalts sein. Es kann die Form einer Kapitalbeteiligung an dem nationalen Luftverkehrsunternehmen des fremden Staates

---

249) *H.M Bongers, Deutscher Luftverkehr, S. 56*

gewählt werden, oder es werden Ausbildungs- oder Beratungsverträge geschlossen, auch die Durchführung der Wartungsarbeiten der ausländischen Luftfahrzeuge ist nicht unüblich. Daneben ist die Überlassung von Fluggerät möglich. Der Inhalt der 'Nebenabreden' ist abhängig von den Bedürfnissen der Luftverkehrsunternehmen, die die Hilfe erhalten und von den technischen, wirtschaftlichen und personellen Möglichkeiten des Hilfe gewährenden Luftverkehrsunternehmens.
Von einer offiziellen Anerkennung der durch solche 'Nebenabreden' getroffenen Vereinbarungen in den Kapazitätsklauseln der Abkommen nehmen die den Luftverkehr beherrschenden Staaten allerdings Abstand.
So hat sich die BRD z.B. bei den erneuten Luftverkehrsverhandlungen mit Bolivien im November 1973 nicht bereit erklärt, die in Abschnitt III (5) und (7) des bolivianischen Musterentwurfs vorgesehene Gegenseitigkeitsvereinbarung bzgl. der Gewährung von Verkehrsrechten zu akzeptieren, sondern hat darauf bestanden, daß eine ihrem Mustervertrag entsprechende Kapazitätsklausel in das Luftverkehrsabkommen aufgenommen wurde. Das bolivianische Luftverkehrsunternehmen, die LAB (Llyod Aéro Boliviano SA), wäre nicht in der Lage gewesen, die von der DLH vor Abschluß des Luftverkehrsabkommens aufgrund einer Sondergenehmigung betriebenen Flugstrecken ebenfalls zu befliegen. Dies hätte bedeutet, daß entweder die im Fluglinienplan vereinbarte Streckenführung gegenüber dem bisherigen Zustand hätte stark reduziert werden müssen - was keiner der Vertragspartner gewollt hätte - oder aber daß im Luftverkehrsabkommen durch die Gegenseitigkeitsvereinbarung indirekt die Gewährung von Ausgleichszahlungen für die 3. und 4. Freiheit manifestiert worden wäre.
Die BRD hat damals die Auffassung vertreten, die Aufnahme einer Gegenseitigkeitsvereinbarung in den Text des Luftverkehrsabkommens wäre gegenüber den anderen europäischen Luftverkehrsunternehmen verkehrspolitisch nicht zu verantworten. Es stehe dann nämlich zu befürchten, daß auch die übrigen

südamerikanischen Staaten dem Beispiel BRD/Bolivien folgen würden und generell eine vertragliche Absicherung der Ausgleichszahlungen in den Luftverkehrsabkommen fordern würden.

Um den jungen Staaten bei den Luftverkehrsverhandlungen entgegen zu kommen, werden zuweilen in Form von Schlußprotokollen gewisse finanzielle Hilfen, etwa für den Ausbau der Luftverkehrsunternehmen, zugesagt. Darin kann man eine Kompensation der Wünsche nach einer Ausgleichszahlung sehen.
Es ist auch nicht ungewöhnlich, daß Entwicklungshilfeversprechen mit dem Abschluß von Luftverkehrsabkommen verknüpft werden. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die Verkehrsrechte, die ein Staat vergibt, durchaus einen wirtschaftlichen Wert verkörpern, und daß Vereinbarungen über die Gewährung von Entwicklungshilfeleistung gegen die Einräumung von Verkehrsrechten keinen karitativen, sondern einen kommerziellen Charakter haben.

So ist beispielsweise Anfang der 50iger Jahre in Argentinien von dem bedeutendsten Luftrechtler Südamerikas, Prof. Ferreira, eine Doktrin entwickelt und in den Luftverkehrsabkommen Argentiniens auch verwirklicht worden, die davon ausgeht, daß der in einem Lande aufkommende Personen- und Güterverkehr, d.h. die Menge der zu befördernden Personen und Güter, ein Rechtsgut dieses Landes sei, über das dieses Land allein zu verfügen habe.
Schon bei der Beratung des ICAO-Abkommens ist der Gedanke an die Ausübung von Handelsrechten (commercial rights), also die Beförderung von Personen und Gütern von einem Land in ein anderes durch ein ausländisches Unternehmen, in den Vordergrund getreten. Demgegenüber hat man in allen Luftverkehrsabkommen, die vor dem 2. Weltkrieg abgeschlossen worden sind, nur an die lufthoheitliche Seite gedacht und die entscheidenden Probleme im Grenzüberflug und im Luftraum über fremdem Staatsgebiet gesehen. Alles andere überließ man den Abmachungen zwischen den Luftfahrtunternehmen, die hierüber meist in

Form von Poolverträgen Vereinbarungen trafen. Der Tatsache, daß man hierbei dem ausländischen Unternehmen auch Handelsrechte einräumte, ist damals kaum Bedeutung beigemessen worden. Dies hing allerdings auch mit den bescheideneren technischen Möglichkeiten der Luftverkehrsunternehmen zusammen.

Heute hat sich durch Praktiken wie sie die 'Nebenabreden' darstellen und durch die Zusammenarbeit der Luftverkehrsunternehmen, die Bedeutung des Textes der Kapazitätsklauseln erheblich verringert.
Als Beweis hierfür sei angeführt, daß z.B. die Holländer bei Verhandlungen über Luftverkehrsabkommen nahezu jeden im Textteil der Musterverträge ausländischer Staaten enthaltenen Vorschlag akzeptieren, wenn nur die im Fluglinienplan vereinbarten Routen den holländischen Interessen entsprechen.
Der Text der Klauseln ist eher wichtig für Verhandlungen auf staatlicher Ebene, etwa in Streitfällen, als für die Fragen der Zusammenarbeit zwischen den Luftverkehrsunternehmen. Dort regieren reine Zweckgesichtspunkte und wirtschaftliche Überlegungen. Bildlich ausgedrückt kann man sagen, die Kapazitätsklauseln bilden das Dach, unter dem die Luftverkehrsunternehmen zusammenwirken.
Zusammenfassung: Der wirtschaftliche Betrieb der Luftverkehrsunternehmen ist heute in der Regel nur noch dann gewährleistet, wenn sich die Unternehmen untereinander über die Marktaufteilung einigen und bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mehr oder weniger eng zusammenarbeiten. Dabei müssen sie allerdings die in der Kapazitätsklausel aufgestellten Grundsätze beachten.

4. Allgemeiner Überblick über die Grundformen der Zusammenarbeit zwischen den Luftverkehrsunternehmen

Es ist zu unterscheiden zwischen betrieblicher, verkehrlicher und finanzieller Zusammenarbeit.[250]

Die Zusammenarbeit auf betrieblicher Ebene umfaßt vor allem

---

250) *Zur Terminologie s. Rössger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 84*

die gemeinsame Abfertigung der Flugzeuge.[251] Dazu gehört z.B. gemeinsames Personal für das Einwinken der Flugzeuge, gemeinsame Geräte für Anlassen, Vorwärmen, Flugzeugeinstieg, gemeinsames Personal und gemeinsame Werkstätten für die Sichtkontrolle und für kleinere Überholungs- und Wartungsarbeiten, gegenseitige Mitbenutzung der Flugzeuge, gemeinsame Ausbildung des Flug- und Bodenpersonals.[252]

Die verkehrliche Kooperation der Luftverkehrsunternehmen bezieht sich vor allem auf die gegenseitige Mitbenutzung der Vertriebsorganisation sowie auf die gemeinsame Abfertigung von Passagieren, Fracht und Post. Es handelt sich dabei um

die Anerkennung der Abfertigungspapiere,
die Verwendung gleicher oder ähnlicher Flugscheine,
die Übernahme des Transitgepäcks ohne besondere Formalität,
die gegenseitige Mitbenutzung der Verkaufsagenturen für Passagiere und Frachtverkehr.

Die finanzielle Zusammenarbeit erstreckt sich i.d.R. auf die Teilung der Erträge oder der Kosten und der Erträge aus dem Flugbetrieb auf gemeinsam beflogenen Strecken. Im allgemeinen werden nur die Erträge geteilt. Eine Kostenteilung kann zu Ungerechtigkeiten gegenüber dem Luftverkehrsunternehmen führen, das die Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens im Vergleich zu seinem Partner optimiert hat, mit der Folge, daß dessen Betriebskosten geringer sind. Eine Kostenteilung ist dann üblich, wenn größere Luftfahrzeuge im Langstreckenverkehr eingesetzt werden.

Eine weitere Form der finanziellen Zusammenarbeit ist die Beteiligung des einen Kooperationspartners am Eigenkapital des anderen. Dabei wird die Höhe der Kapitalbeteiligung durch die

---

251) *Diese Terminologie ist nicht immer einheitlich. So versteht Gröger unter technischer Kooperation den Bereich des Unternehmens, der sich mit Instandhaltung, Änderung und Erprobung des Fluggeräts eines Luftverkehrsunternehmens befaßt, s. Gröger Die Bedeutung von technischen Kooperationen für Luftverkehrsgesellschaften innerhalb Europas....., S. 2*

252) *Vgl. zur betrieblichen Zusammenarbeit, G. Höltje, Fortschrittlicher Luftverkehr und seine Bedingungen, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen 1967, S. 158 - 162*

in der Eigentümerklausel statuierten Bestimmungen begrenzt.[253)]

5. Die typischsten und wichtigsten Formen der Zusammenarbeit[253a)]

In der Praxis haben sich folgende Vertragsarten für die rechtliche Gestaltung der oben genannten Grundformen der Zusammenarbeit herausgebildet:

a) In G e n e r a l a g e n t u r v e r t r ä g e n verpflichten sich die beteiligten Luftverkehrsunternehmen, den Verkauf der Flugscheine des oder der anderen Unternehmen mit zu übernehmen und die Vertragsgesellschaft gleichberechtigt zu behandeln.

b) Die I n t e r l i n e - Abkommen erstrecken sich zumeist auf die verkehrliche Abfertigung, insbesondere auf die gegenseitige Anerkennung der Abfertigungspapiere, die Verwendung gleicher oder ähnlicher Flugscheine und die Übernahme des Transitgepäcks.

c) In I n t e r c h a n g e - Abkommen vereinbaren die Luftverkehrsunternehmen die teilweise oder volle Vercharterung der Nutzlastkapazität von Flugzeugen auf bestimmten Strecken. Dabei sind folgende Möglichkeiten zu unterscheiden:

   α) Ein Luftverkehrsunternehmen mit Überkapazität verchartert für eine begrenzte Zeitspanne ein ganzes Flugzeug an ein Luftverkehrsunternehmen mit zu geringer Kapazität.

   β) Ein Luftverkehrsunternehmen führt auf bestimmten Routen den Flugbetrieb ständig im Auftrag eines anderen durch.

   γ) Ein Luftverkehrsunternehmen verchartert eine bestimmte Menge Frachtraum eines Flugzeugs auf einer bestimmten Strecke an ein anderes Luftverkehrsunternehmen (Blocked-Space-Abkommen).

   δ) Zwei Luftverkehrsunternehmen setzen ihre Flugzeuge auf zwei aufeinanderfolgenden Strecken so ein, daß diese Strecken zu einer zusammenwachsen. Das ge-

---

253) *S. dazu Ausführungen zu Artikel 3 IV des deutschen Mustervertrages, S. 65 ff*

253a) *S. Rössger/Hünermann, Einführung in die Luftverkehrspolitik, S. 84 ff.*

schieht, indem ein Luftverkehrsunternehmen die Strecke mit einem eigenen Flugzeug befliegt und das Flugzeug am Zielflughafen an das andere Luftverkehrsunternehmen verchartert. Dieses setzt es zeitlich und örtlich gleich anschließend auf der neuen, weiterführenden Strecke ein. Die Fluggäste brauchen dann gar nicht umzusteigen. Solche Vereinbarungen werden als 'Through-Plane-Service' bezeichnet.

d) P o o l - V e r t r ä g e stellen die am weitesten verbreitete Form der Zusammenarbeit der Luftverkehrsunternehmen dar. Es lassen sich technische und kommerzielle Pools unterscheiden.[254)]

α) In Form von technischen Pools vereinbaren die Luftverkehrsunternehmen beispielsweise, daß ein Luftverkehrsunternehmen auf bestimmten Flughäfen die Luftfahrzeuge des anderen Unternehmens betreut, wartet und mit Ersatzteilen versorgt.

αα) Die bedeutendsten Beispiele aus jüngster Zeit sind die ATLAS-Gruppe, das KSSU-Abkommen und das Montparnasse-Komitee. ATLAS stellt die größte technische Kooperation innerhalb Europas dar.[255)] Im April 1968 schlossen sich die Air France, UTA[256)], die Lufthansa, die Alitalia und die Sabena zu dieser Gruppe zusammen. Hauptzweck des Zusammenschlusses war die Unterhaltung der Boeing 747. Air France sollte die Flugzelle überprüfen, Lufthansa die Motoren, Alitalia und Sabena sollten die Kontrolle wichtiger Ausrüstungen übernehmen. Langfristig gesehen sollte jedoch eine zu weit gehende Spezialisierung der Partner vermieden werden. Inzwischen wurde beschlossen, daß auch die von den Luftverkehrsunternehmen gemeinsam bestellten DC-10-Flug-

---

254) *s. Rinck, Interessengemeinschaften und Kartelle im Luftverkehr in: Festschrift für Otto Riese, 1964, S. 497 - 517 (S. 499 f)*

255) *s. Gröger, Die Bedeutung von technischen Kooperationen, S. 75; G. Brüggemann, Luft-Schlösser aus Brüssel, 'Die Welt' v. 18.7.7*

256) *Die UTA ist wieder ausgeschieden, weil sie keine B 747 gekauft hat.*

zeuge sowie die Flugzeugmuster Airbus A 300 B und Concorde in der Technischen Kooperation gemeinsam instandgehalten werden sollen. Die Zielsetzungen der Zusammenarbeit sind im sogenannten 'Protocol of an Agreement between Air France, Alitalia, Deutsche Lufthansa, Sabena for technical cooperation in the operation of their B 747' niedergelegt, das am 14. 3. 1969 von den Partnern in Paris unterzeichnet wurde. Zu diesem Rahmenvertrag kamen später Ergänzungsverträge wie das sogenannte 'Production Agreement', das am 10.10.1969 unterzeichnet wurde, und das sogenannte 'Operation Agreement', das am 10.12.1969 unterzeichnet wurde.[257)]
Nach diesen Verträgen besteht das Ziel der Technischen Kooperation ATLAS in einer gemeinsam durchgeführten rationellen, arbeitsteiligen Flugbetriebsfertigung einer standardisierten Flotte, dem gemeinsamen Betrieb von Flugsimulatoren für die Schulung der Piloten und Flugingenieure sowie der Bereitschaft, sich auf weiteren Gebieten zu unterstützen und enger zusammenzuarbeiten, um die Kosten des technischen Bereiches weiter zu reduzieren.[258)]

ββ) Das KSSU-Abkommen

Dieses zwischen KLM, SAS, Swissair, UTA geschlossene Abkommen ist von wesentlich größerer Tragweite als die Vereinbarungen der ATLAS-Gruppe. Die Zusammenarbeit erstreckt sich nicht nur auf die Wartung, sondern auch auf den Ankauf verschiedener Flugzeugtypen. Die vier Gesellschaften haben insbesondere gemeinsam einen Flugsimulator für die Boeing 747 angeschafft und für die von KLM, UTA und Swissair erworbenen Flugzeuge des Types DC 10 die gleichen Kabinen bestellt.[259)]

---

257) *Die Vertragstexte sind nicht allgemein zugänglich; es handelt sich dabei um interne Unterlagen der DLH.*

258) *Vgl. Gröger, aaO, S. 75*

259) *Vgl. J.-P. Mezin, Real Cooperation and Benefits within ATLAS and KSSU, in: ITA No. 17, 6. May 1974, S. 395 - 401 (395) und EG-Bericht der Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel über den 'Entwurf für eine Entscheidung des EWG-Rates über die ersten Maßnahmen eines gemeinsamen Vorgehens auf dem Gebiet des Luftverkehrs' vom 30.8.1973, S. 22; Berichterstatter: Le Grave, CES 75/73 fin N/kn; Civil Aviation in 1970, ICAO-Bulletin, May 1971, S. 13 - 38 (25)*

γγ) Montparnasse-Komitee

Dem Montparnasse-Komitee gehören die KSSU- und ATLAS-Mitglieder sowie BOAC, British Calendonia, Air Lingus und EL AL an, die in diesem Rahmen ihre Materialpolitik auf lange Sicht koordinieren und insbesondere den Schritt zu Einführung von Überschall-Flugmaterial gemeinsam unternehmen wollen.[260)]

Das Ziel dieser drei genannten Formen der Zusammenarbeit liegt in der Steigerung der Profite durch Verringerung der Betriebskosten. Entscheidend dabei ist, daß keine Gesellschaft ihre Individualität zugunsten eines übergeordneten Unternehmens aufgeben muß, und daß die Zusammenarbeit nur Teilbereiche erfaßt.[261)]

β) Kommerzielle Poolverträge

Solche Verträge sehen die finanzielle, wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Luftverkehrsunternehmen vor. Die Kombinationsmöglichkeiten derartiger Kooperationen sind - wie bereits erwähnt - sehr vielgestaltig.[262)] Sie reichen vom Einnahmen- und Ausgabenpool über alle denkbaren Formen quotenmäßiger Aufteilung der Erträge, Verluste, Betriebskosten pp. Kommerzielle Poolverträge beschränken sich i.d.R. auf die Zusammenarbeit auf bestimmten gemeinsam zu befliegenden Strecken.

Sie werfen wettbewerbsrechtliche Probleme auf, da durch diese Art der Kooperation der Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsunternehmen zumeist beschränkt wird. Eine Untersuchung über die kommerziellen Pools aus wettbewerbsrechtlicher Sicht findet sich bei Rinck.[263)] Der Autor geht davon aus, daß eine Wettbewerbsbeschränkung immer dann vorliegt, wenn die Wahlmöglichkeiten des Kunden verringert werden. Da im Fall kommer-

---

260) *EG Bericht aaO, S. 22*

261) *s. dazu auch J.-P. Mezin, Real Cooperation and Benefits within ATLAS and KSSU, in ITA Nr. 17, 6. May 1974, S. 395 - 401 (395)*

262) *s.o. S. 173*

263) *Rinck, Interessengemeinschaften...., aaO, S. 500 ff*

zieller Pools der Benutzer nicht mehr zwischen den Leistungen der nun gepoolten Unternehmen wählen kann, ist der Wettbewerb eingeschränkt. Der Pool verstößt dann grundsätzlich gegen § 1 GWB. Er bedarf also einer Befreiung vom Kartellverbot, denn er beschränkt den gegenwärtigen Wettbewerb. Eine solche Befreiung von dem Verbot des § 1 GWB ist gesetzlich in § 99 GWB für Fluglinienverkehrsunternehmen vorgesehen.

VI. Rechtliche Möglichkeiten zur Lösung des Kapazitätsproblems auf multilateraler Ebene

1. Das Projekt Air Union

a) Die Gründungsgeschichte der Air Union

Eine sowohl über die Ziele der technischen als auch der kommerziellen Pools hinausgehende Form der Zusammenarbeit von Luftverkehrsunternehmen war die 1957 geplante EUROPAIR, die später als Air Union bezeichnet wurde.[264)]
Hier ein kurzer Überblick über die Gründungsgeschichte der Air Union: Anfang November 1957[265)] nahm die DLH mit AIR FRANCE zum ersten Mal Fühlung auf, um das Projekt eines Zusammengehens der 'Gesellschaften mit Verkehrspotential', nämlich AIR FRANCE, ALITALIA, LUFTHANSA und evtl. auch SWISSAIR und SABENA zu besprechen. Dazu wurde das sogenannte Bongers-Memorandum[266)] angefertigt. Es enthielt Aufstellungen über das Verkehrspotential

---

264) *Zur Vorgeschichte der Gründung der Air Union vgl. Alex Meyer, Zur Frage einer Neuorganisation des europäischen Luftlinienverkehrs Zusammenarbeit oder Zusammenschluß? in: ZLR 1952, S. 133 - 145; E. Rössger, Gedanken zu einer gesamteuropäischen Flugplangestaltung, in: Internationales Archiv für Verkehrswesen, Nr. 17, 1965, S. 10 - 13*

265) *Die Daten sind den vom BMV zur Verfügung gestellten Akten entnommen. Sie werden angegeben, um die stürmische Entwicklung des Projekts Ende der 50iger Jahre deutlich zu machen. Um so erstaunlicher ist es, daß es dann noch etwa 8 Jahre dauerte, bis das endgültige Scheitern des Projekts Air Union eingestanden wurde.*

266) *s. H. Röhm, Strukturwandel im Luftverkehr, in: Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster, Bd. 23, 1961, S. 5-29 (18)*

der Heimatländer dieser Luftverkehrsunternehmen, Indexwerte aus Bevölkerungszahl, Sozialprodukt und Welthandelsanteile. Im Memorandum wurde die Bildung einer Betriebsgesellschaft unter dem Namen EUROPAIR vorgeschlagen.

Im April 1958 bemühte sich KLM um ein Zusammenlegen der Verkehrsbetriebe der LUFTHANSA, einer Gesellschaft mit großem Verkehrspotential und der KLM, einer Gesellschaft mit guter Organisation und nahezu fertiggestelltem Ausbau der Strecken. Die Gespräche wurden anläßlich der IATA-Tagung in Neu-Dehli im Oktober 1958 vertieft. Dabei wurde die grundsätzliche Bereitschaft der SABENA, mit den drei älteren Diskussionspartnern, der AIR FRANCE, ALITALIA und LUFTHANSA zusammenzugehen, deutlich. Andererseits plante SABENA einen Geräteaustausch mit KLM. KLM und SABENA nahmen im Dezember 1958 mit der LUFTHANSA erneut Verbindung auf, um sie über den Beschluß einer gemeinsamen Material-, Verkaufs- und Verkehrspolitik zu informieren und sie aufzufordern, sich an dieser Zusammenarbeit zu beteiligen. Als mögliche Lösung wurde eine gemeinsame Betriebsgesellschaft vorgeschlagen.

Ende Dezember 1958 fand ein erster Gedankenaustausch zu fünft in Brüssel zur Gründung einer Betriebsgesellschaft, der EUROPAIR statt. Die Übereinkunft nach dieser Sitzung sah die Gründung eines Comité Économique vor, das mit der Ausarbeitung der für den Zusammenschluß notwendigen Fragen beauftragt wurde und das ein Memorandum, aus dem die Wertigkeit der einzelnen Partner von jeder Gesellschaft für jede Gesellschaft ersichtlich sein sollte, zusammenstellen sollte.

Am 28. Februar 1959 fand eine zweite Fünfersitzung in Paris statt. Als Ergebnis dieser Sitzung wurde über folgende Punkte Einigkeit erzielt:

1. Zusammengehen der Luftverkehrsunternehmen für eine Zeit von 99 Jahren.
2. Die Zusammenarbeit ist ausschließlich auf den internationalen Luftverkehr bezogen. Voraussetzung hierfür ist, daß

die Heimatländer der Konferenzteilnehmer die Gesamtheit des internationalen Luftverkehrs ihrer Staaten den Mitgliedsgesellschaften der EUROPAIR vorbehalten.

3. Der Kolonialverkehr wird ebenso ausgeklammert wie die Kabotage innerhalb der Kolonien und der Mutterländer.
4. Der gemeinsame Verkehr wird nach einem auf geflogenen Tonnenkilometern beruhenden Schlüssel aufgeteilt. Jedes Luftverkehrsunternehmen erhält eine bestimmte Quote. Die Quotenfestsetzung erfolgt endgültig. Air France, Sabena und Lufthansa stimmten den für sie vorgesehenen Quoten zu: Air France 29%, Sabena 9%, DLH 26% Anteil am Gesamtaufkommen des internationalen Flugverkehrs der EUROPAIR.

Am 2. 4. 1959 fand die dritte Fünfersitzung in Rom statt. Vier Grundsätze wurden angenommen:

1. Zusammenlegung des Verkaufs auf der Grundlage vollkommener Solidarität,
2. Verpflichtung der Stammgesellschaften, die EUROPAIR mit allen Mitteln zu entwickeln,
3. die Stammgesellschaften übernehmen es, die Leistungsfähigkeit des von ihnen eingebrachten Personals aufs äußerste zu steigern,
4. die Vergütung an das Personal richtet sich nach den Lebenshaltungskosten in den Tätigkeitsländern.

Die noch ausstehende Einigung zwischen allen fünf Gesellschaften über die Quotenverteilung konnte wiederum nicht erzielt werden. KLM stellte erstmals die Forderung auf, die Frage der Quotenfestsetzung der Einigung über andere Fragen nachzuordnen.

Am 27. 4. 1959 wird die vierte Fünfersitzung in Haag abgehalten. Air France, Alitalia, Sabena und Lufthansa lehnen die Forderung der KLM auf Vorbehandlung von Strukturfragen der zu gründenden Betriebsgesellschaft, der geplanten Abrechnungsmethoden, verkehrspolitischer Probleme, des Stimmrechts und eines

Stufenplanes für die Entwicklung der Verkehrsanteile der einzelnen Gesellschaften bis zur endgültigen Quotenfestsetzung ab. KLM zieht sich darauf von diesen Verhandlungen zurück, nimmt aber später wieder teil.[267]

Die übrigen 4 Gesellschaften waren der Ansicht, daß das Vorhaben auch ohne KLM fortgesetzt werden müsse. Am 20. 5. 1959 einigten sie sich in Paris über die Festsetzung der Quoten nach folgendem Schlüssel:

Air France	34%
Lufthansa	30%
Alitalia	26%
Sabena	10%

Anteile am Gesamtaufkommen des internationalen Flugverkehrs in den Mitgliedstaaten.

Um den Anschein eines Politikums zu vermeiden, erfolgte eine Namensänderung von 'Europair' in 'Airunion'. Damit sollte dokumentiert werden, daß die Gesellschaft nicht als eine Gründung unter dem Aspekt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gedacht war.[268] Die Airunion sollte dem Benutzer weitgehende Erfüllung seiner Wünsche gewährleisten, erhebliche Kostenersparungen bewirken und die Wettbewerbsfähigkeit durch gemeinsame Verkaufs-, Verkehrs- und Materialpolitik steigern.[269] Die Gesellschaft sollte nicht exklusiv sein. Die Aufnahme neuer Mitglieder war vorgesehen. Eine Neuaufnahme konnte allerdings nur bei Einstimmigkeit erfolgen.

Als erste Maßnahme wurde die Einrichtung eines permanenten Sekretariats mit Sitz in Paris beschlossen. Ferner wurde zur Vorbereitung der Rationalisierungsarbeiten unter einem Exekutiv-Comité die Bildung von 4 Unterausschüssen beschlossen,

---

267) *Vgl. dazu Hallmann, Airunion - europäisch oder weltweit, in: Europäische Wirtschaft 1959/18, S. 456; S. unten S. 184 f.*

268) *H.C. Seebohm, Der Luftverkehr in europäischer Sicht, in: Braunschweigisches Industrie- und Handelsblatt 1959/142, S. 349*

269) *Vgl. P.H. Sand, Die Airunion und das Wettbewerbsrecht des Gemeinsamen Marktes, in: ZLW 1960, S. 111 ff*

nämlich je ein solcher für Planung, für Verkauf, für Technik und für Verkehrspolitik. Das bestehende Comité Économique bearbeitete weiter Abrechnungsmethoden für Kosten und Erträge. Das Comité Juridique beschäftigte sich mit der Ausarbeitung eines Grundvertrages, der als Statut der Air Union die Basis für die Zusammenarbeit und die Organe festlegen sollte. Es waren drei Entwicklungsstufen vorgesehen, nämlich die Anlauf-, die Übergangs- und die Endstufe.
Die Gesellschaften bestätigten, daß sie an den am 28. 2. 1959 in Paris aufgestellten Grundsätzen der Zusammenarbeit hinsichtlich der von den einzelnen Partnern einzubringenden Verkehrsarten festhalten wollten. Die gemeinsame Verkehrsleistung der Luftverkehrsunternehmen sollte also den internationalen Verkehr, einschließlich des Charterverkehrs betreffen; der Verkehr der 'grand' und 'petit cabotage' sollte jedoch davon ausgenommen sein. Dieser Gedanke stammte von den Franzosen. Es sollte sichergestellt sein, daß Verbindungen zwischen dem Mutterland und den Kolonien (grand cabotage) und der Verkehr innerhalb des eigenen Staatsgebietes (petit cabotage) nicht als Konkurrenzlinien der Air Union geflogen werden konnten. Demgegenüber sollte auch der innere Verkehr der BRD (Kabotage) von Anfang an von der Air Union wahrgenommen werden. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß die Alliierten Mächte während der Besatzungszeit auch Verkehrsrechte innerhalb des Staatsgebiets der BRD an Drittstaaten gewährt hatten, und die betreffenden Staaten nicht mehr auf diese Rechte verzichten wollten, so daß die Kabotagerechte in der BRD weitgehend liberalisiert bleiben sollten. Möglicherweise hat dieser Umstand auch bewirkt, daß der DLH der zweitgrößte Quotenanteil (30%) zugestanden wurde.

Die Verwirklichung des Projekts Air Union war nur denkbar, wenn die Regierungen der Länder, deren Luftverkehrsunternehmen beteiligt sein sollten, die Air Union als ihren Luftverkehrsträger herausstellen und die paritätische Ausnutzung der internationalen Verkehrsrechte gewährleisten würden.

b) Der von den Luftverkehrsunternehmen erstellte Satzungsentwurf für die Air Union

In Artikel 2 eines von den Mitgliedsgesellschaften Companie Nationale Air France, Union de Transports Aériens (UTA), Alitalia, Deutsche Lufthansa AG, Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM) und Sociéte Anonyme Belge d'Exploitation de la Navigation Aérienne (Sabena) erstellten 'Entwurfs einer Satzung' für die 'Air Union'[270], heißt es:
Zweck der Air Union ist es

a) den gemeinsamen kommerziellen Betrieb des Luftverkehrs der Mitgliedsgesellschaften und die damit verbundenen Abfertiungs- und Borddienste sicherzustellen (sowie auf diesen Gebieten die fortschreitende Rationalisierung, Koordinierung oder Zusammenfassung der Tätigkeit der Mitgliedsgesellschaften zu betreiben)[271];
b) durch Konsultationen und gegebenenfalls durch Vereinbarungen unter den Mitgliedsgesellschaften die fortschreitende Koordinierung auf den anderen mit ihrer Tätigkeit zusammenhängenden Gebieten, insbesondere im Bereich der Technik und des Flugbetriebs, mit dem Ziel einer Ausweitung des gemeinsamen Betriebs zu fördern.

c) Der von den Mitgliedstaaten erstellte Entwurf eines Übereinkommens über die Gründung der Air Union

Neben dem von den Luftverkehrsunternehmen erstellten Satzungsentwurf für die Air Union existiert auch ein 'Entwurf eines Übereinkommens zur die Gründung der Air Union'[272], der von

---

[270] *Der Entwurf trägt folgenden Zusatz: Von den Gesellschaften erstellter Wortlaut - Rom 16. März 1965. Mit Änderungsvorschlägen der Brüsseler Diplomatenkonferenz vom 19. und 20. Mai 1965 - . Er wurde vom BMV, Referat L 1 freunderlichweise zugänglich gemacht.*

[271] *Von der französischen Delegation ad referendum vorgeschlagene Änderung, die von den anderen Delegationen angenommen wurde.*

[272] *Der Entwurf trägt den Zusatz: 'Vom Präsidium im Anschluß an die Brüsseler Tagung vom 19. und 20. Mai 1965 erstellte Arbeitsunterlage'. Er wurde ebenfalls vom BMV zugänglich gemacht.*

den Heimatstaaten der Mitgliedsunternehmen der Air Union erstellt worden ist. Ein solches Übereinkommen der Staaten war neben dem von den Luftverkehrsunternehmen ausgearbeiteten Vertrag notwendig, weil die Air Union die Form einer internationalen Gesellschaft annehmen sollte. In Artikel 9 des Übereinkommens heißt es: 'Die Air Union besitzt Rechtspersönlichkeit. Die Air Union besitzt in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt wird; sie kann insbesondere bewegliche und unbewegliche Vermögen erwerben und veräußern sowie vor Gericht stehen.
Mit der Genehmigung ihrer Satzung durch den Hohen Zwischenstaatlichen Ausschuß[273)] gemäß Artikel 14 erlangt die Air Union Rechtspersönlichkeit.'
Diese Fassung des Artikels 9 sollte noch von der juristischen Arbeitsgruppe vervollständigt werden. Es war aus damaliger Sicht abzusehen, daß die Air Union in mehreren Staaten ihren Sitz haben würde, und daß ihre Satzungsstatuten Vorrang vor dem nationalen Recht haben würden, so daß aus diesen Gründen der Abschluß eines Staatsvertrages zwischen den betroffenen Ländern nötig wurde.[274)]
Die Präambel läßt die Motive der Staaten zum Abschluß des Übereinkommens erkennen. Dort heißt es:
'Das Königreich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, die Italienische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande - in Anbetracht der Notwendigkeit, durch geeignete Maßnahmen die Verwirklichung der Grundsätze und Ziele anzustreben, die in dem am 7. Dezember 1944 in Chicago unterzeichneten Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt, insbesondere in seinem Artikel 44, hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit zur Entwicklung des Luftverkehrs niedergelegt sind,
im Hinblick darauf, daß die Artikel 77 und 79 des Abkommens verschiedene zulässige Arten von Betriebsgemeinschaften vor-

---

274) *H. Würdinger, Aktienrecht, 1958, S. 18, 20; Marty, Les sociétés internationales, Rabels Bd. 27, 1962, S. 73, 79*

273) *s.o. S. 187*

sehen,
in der Erwägung, daß diejenigen Formen der Zusammenarbeit zu fördern sind, die am ehesten eine Intensivierung der internationalen Beziehungen, eine ständige, den Interessen der Öffentlichkeit dienende Verbesserung des Luftverkehrswesens und eine Senkung der Selbstkosten gewährleisten -
haben beschlossen, die Luftverkehrsgesellschaften ihrer Staatsangehörigkeit zur Gründung der Air Union aufzufordern...'

Artikel 1 des Vertrages umschreibt die Ziele des Vertrages:
'Die Hohen Vertragsparteien führen auf dem Gebiet des internationalen Luftverkehrs eine gemeinsame Politik ein mit dem Ziel,

a) die Verkehrsrechte, über die sie untereinander und gegenüber Drittländern verfügen, im gemeinsamen Interesse zu nutzen,
b) ihre innerstaatlichen Vorschriften über den Luftverkehr, insbesondere die Vorschriften über die Befähigungszeugnisse und Erlaubnisscheine, die Eintragung der Luftfahrzeuge, die Lufttüchtigkeit und den Flugbetrieb, zu harmonisieren;
c) die niedrigsten Tarife anzustreben, die mit einer gesunden wirtschaftlichen Geschäftsführung der Luftverkehrsunternehmen vereinbar sind;
d) in der vom Hohen Zwischenstaatlichen Ausschuß festgelegten Zeitfolge und nach dem von ihm bestimmten Verfahren schrittweise einen (allen Mitgliedstaaten gemeinsamen) Luftraum zu schaffen.'[275]

In Artikel 2 a) ist die Institution eines 'Hohen Zwischenstaatlichen Ausschusses' zur Erreichung dieser Ziele vorgesehen. In diesem Ausschuß sollten die Minister der Partnerländer oder deren Stellvertreter vertreten sein. Jede Vertragspartei sollte über eine Stimme verfügen.

---

[275] *Vorbehalt der italienischen Delegation*

Artikel 13 des Entwurfs umschreibt die Befugnisse dieses zwischenstaatlichen Ausschusses:

a) er genehmigt die Tarifpolitik;
b) er bestätigt die Beschlüsse der Air Union betreffend die für den internationalen Verkehr zwischen den Hoheitsgebieten der Hohen Vertragsparteien geltenden Beförderungstarife;
c) er entscheidet über Vorschläge der Air Union betreffend
   - die Aufnahme neuer Mitglieder in das Organ der Zusammenarbeit und die Bedingungen, zu denen diese Aufnahme erfolgt,
   - den Ausschluß einer Mitgliedsgesellschaft in den in Artikel 19 bezeichneten Fällen.

d) Das Scheitern des Projekts

Die französische Regierung lehnte es jedoch ab, die Aufsicht über die Air Union einem gemeinsamen Ausschuß der Regierungen zu übertragen. Das französische Luftfahrtunternehmen Air France steht unter Staatsaufsicht. Die Übertragung der Aufsicht auf einen aus internationalen Mitgliedern bestehenden Ausschuß hätte u.U. eine erhebliche Reduzierung des direkten staatlichen Einflusses auf das französische Luftverkehrsunternehmen bedeutet.

Dies war mit einer der entscheidenden Gründe, die das jahrelang erörterte Projekt zum Scheitern brachten.[276] Dem Gründungsgedanken der Air Union lag die Feststellung zugrunde, daß Westeuropa zu klein sei, als daß es den damals vorhandenen 13 Luftverkehrsgesellschaften Europas einen hinreichend grossen Markt hätte bieten können. Nach dem Beispiel Nordamerikas, das nur fünf Luftverkehrsunternehmen zum linienmäßig betriebenen Personenverkehr über den Atlantik zuläßt, sollte das Projekt 'Europair' die Zahl der in Westeuropa miteinander in Wettbewerb stehenden Luftverkehrsunternehmen verringern. Das Projekt

---

276) *Vgl. auch D. Niedecken, Hat die Air Union noch eine Chance? in: WICO 1965, Nr. 20, S. 12; Sechs Jahre Air Union-Verhandlungen ohne Erfolg (ohne Verfasser), Aerokurier 1965, Heft 2, S. 364*

'Air Union' war hingegen nicht mehr auf dieses Ziel gerichtet, es sah den gemeinsamen kommerziellen Betrieb des damaligen und künftigen, planmäßigen und nicht planmäßigen internationalen Luftverkehrs der nationalen Mitgliedsgesellschaften vor.[277] Die betreffenden Luftverkehrsunternehmen standen damals noch unter dem Druck der Notwendigkeit, gewaltige finanzielle Lasten auf sich zu nehmen, um vom Zeitalter der Propellermaschinen in das Zeitalter der Düsenflugzeuge überzugehen. Als bei allen Gesellschaften der Übergang vollzogen war, hatte das für die europäische Einigung förderliche Klima aufgehört zu bestehen. Das Projekt scheiterte dann auch an folgenden drei Punkten:

- Der genannten Weigerung der französischen Regierung, die Aufsicht über die Air Union einem gemeinsamen Ausschuß der Regierungen zu übertragen.
- Die übrigen Regierungen weigerten sich, der französischen Forderung stattzugeben, wonach die Air Union hauptsächlich gemeinschaftliches Flugmaterial (insbesondere die Caravelle) einsetzen sollte. Die Lufthansa hatte sich im Interesse der Einheitlichkeit ihres Flugzeugparkes gerade eben dafür entschieden, in allen Größenklassen nur Boeing-Maschinen einzusetzen.
- Es konnte letztlich doch keine Einigung über die Quoten erzielt werden, die im Rahmen der Air Union den Gesellschaften der einzelnen Mitgliedstaaten zukommen sollten.

2. Vorschlag für eine Lösung des Kapazitätsproblems auf multilateraler Ebene

Die Quotenaufteilung und damit die Frage nach dem Kapazitätsanteil der einzelnen nationalen Luftverkehrsunternehmen am Verkehrsaufkommen war also auch bei dem Projekt Air Union einer

---

277) *Dies geht aus Artikel 2 i.V. mit Artikel 3 des Entwurfs einer Satzung der Air Union, aufgestellt von den Gesellschaften, hervor. Dabei stellte sich ein wesentliches Problem: Es war fraglich, ob den gemeinsam operierenden Airunionstaaten von den USA genauso viele Verkehrsrechte zugestanden würden, wie sie die USA in der Summe an die einzelnen europäischen Mitgliedsstaaten gewährten. Wäre dies der Fall, so hätte die Air Union gegenüber ihrem wichtigsten Partner eine erhebliche Einschränkung der Verkehrsrechte hinnehmen müssen.*

der entscheidenden Streitpunkte und hat letztlich mit zum Scheitern des Vorhabens geführt. Darin ist ein weiterer Beweis für die Bedeutung der Kapazitätsregelungen für den internationalen Luftverkehr zu sehen.
In Anbetracht dessen und angesichts der Vielfältigkeit von Kapazitätsklauseln, die denkbar sind und die in den bilateralen Luftverkehrsabkommen auch tatsächlich vorkommen, fragt es sich, ob nicht der Abschluß eines multilateralen Kapazitätsübereinkommens angestrebt werden sollte.

a) Der formelle Rahmen einer multilateralen Kapazitätsregelung

Denkbar wäre, daß sich die an einem solchen Übereinkommen interessierten Staaten zum Abschluß eines speziell die Kapazitätsprobleme regelnden Übereinkommens entschließen würden.
Es würde sich jedoch anbieten, eine solche Vereinbarung in Form einer Erweiterung des multilateralen Tarifübereinkommens der ECAC für den Fluglinienverkehr[278)] vorzunehmen. Ebenso wie die Staaten sich dort zu einer Vereinheitlichung der in den bilateralen Luftverkehrsabkommen stark voneinander abweichenden Tarifklauseln entschlossen haben, könnten sie sich zur Ergänzung dieses Vertrages um eine einheitliche Kapazitätsregelung bereitfinden. Damit wären die beiden entscheidenden wirtschaftlichen Probleme aus den bilateralen Luftverkehrsabkommen herausgelöst und würden durch eine einheitliche multilaterale Lösung ersetzt.
Die bereits erörterten Rahmenregelungen des Tarifübereinkommens, betreffend das Beitrittsverfahren und den sachlichen Geltungsbereich der Vereinbarung, könnten ohne Änderung auch auf die multilaterale Kapazitätsregelung bezogen werden.[279)]

---

278) *International Agreement on procedure for the establishment of tariffs for scheduled air services, Text in ICAO-Doc. 8681; vgl. o. S. 110 ff*

279) *s.o. S. 113*

b) Entwicklung eines Textvorschlages für die inhaltliche Fassung der Kapazitätsregelung

Eine multilaterale Kapazitätsregelung sollte m.E. an den Bermudagrundsätzen ausgerichtet sein, weil dies das am weitesten verbreitete Prinzip ist und daher die meisten Beitrittschancen für ein auf diesen Grundsätzen basierendes Übereinkommen bestehen. Darüberhinaus bringt eine liberale Kapazitätsregelung für die Luftverkehrsunternehmen keine Einschränkung ihres bisherigen Handlungsspielraums mit sich. Die Möglichkeit der Zusammenarbeit auf der Ebene der Luftverkehrsunternehmen bliebe wie bisher bestehen. Von seiten der Luftverkehrsunternehmen wäre somit kein Widerstand gegen eine derartige Regelung zu erwarten.
In einem solchen Übereinkommen sollten tunlichst die bereits erörterten Schwächen der bisherigen Fassung der Bermudaklausel vermieden werden.[280] Die offenen Fragen bei der Frequenzregelung müßten also neu überdacht werden.
Ferner ist erforderlich, daß im Vertragstext klar zum Ausdruck kommt, daß die Bestimmung der Anfangskapazität auf der Gesamtstrecke den Luftverkehrsunternehmen überlassen bleibt und daß nur ex post eine Korrektur verlangt werden kann. Der z.B. von Australien vertretene Standpunkt, daß die Kapazitätsfestlegung seitens des Vertragspartners ex ante zu erfolgen habe[281], dürfte mit dem Text einer neugefaßten Kapazitätsregelung nicht mehr vereinbar sein.
Eine Änderung der Anfangskapazität sollte - wie bisher - dann verlangt werden können, wenn erwiesen ist, daß die Anfangskapazität nicht mit den in der Kapazitätsregelung aufgestellten Grundsätzen übereinstimmt. Nach der bisherigen Fassung der Kapazitätsklauseln des Bermudatyps ist dies, vereinfacht gesagt, der Fall, wenn die im 'allgemeinen Teil' enthaltenen Forderungen nach Chancengleichheit und gegenseitiger Rücksichtnahme auf die Interessen der anderen Luftverkehrsunternehmen verletzt werden und - so der 'besondere Teil' - das Kapazitätsangebot nicht der Verkehrsnachfrage entspricht.

---

280) s.o. S.153

281) s.o. S.156

Konkrete Anhaltspunkte dafür, wann dies der Fall ist, bieten die jetzigen Textfassungen der Kapazitätsklauseln des Bermudatyps nicht.
Als gut überprüfbarer Maßstab dafür, ob die auf den festgelegten Strecken von einem Luftverkehrsunternehmen angebotene Anfangskapazität gerechtfertigt ist und den in der Kapazitätsklausel aufgestellten Anforderungen entspricht, ließe sich der durchschnittliche Auslastungsgrad des von den Luftverkehrsunternehmen (auf den im Fluglinienplan festgelegten Strecken) eingesetzten Fluggerätes benutzen.
Wenn anhand des ausgetauschten statistischen Materials festgestellt wird, daß der durchschnittliche Auslastungsgrad der auf den vereinbarten Strecken von einem Luftverkehrsunternehmen eingesetzten Flugzeuge während der ersten oder der ersten beiden[282)] Flugplanperioden unter 30%[283)] gelegen hat, so läßt sich daraus die Schlußfolgerung ziehen, daß diese Anfangskapazität überhöht ist und nicht mehr von der Verkehrsnachfrage gerechtfertigt wird. Die andere Vertragspartei sollte dann eine Reduzierung des Kapazitätsangebotes verlangen können.
In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob bei einer nachträglichen Überprüfung der von einem Luftverkehrsunternehmen angebotenen (Anfangs)-Kapazität durch den die Verkehrsrechte gewährenden Staat allein der auf der Gesamtstrecke erzielte durchschnittliche Auslastungsgrad berücksichtigt werden soll oder ob Teilstreckenabschnitte einer gesonderten Überprüfung unterzogen werden können. Anders ausgedrückt, ob der im Nachbarschaftsverkehr oder der im Nachbarschafts- u n d Drittstaatenverkehr auf der Gesamtstrecke erzielte Auslastungsgrad entscheidend sein soll.
Da sowohl der Drittstaaten- als auch der Nachbarschaftsverkehr der Verkehrsnachfrage angepaßt sein soll, empfiehlt sich m.E.

---

282) *Evtl. müßte ein Zeitraum von über einem Jahr zugrunde gelegt werden, um den Luftverkehrsunternehmen eine Einarbeitungszeit zu gewähren.*

283) *Die hier genannte Prozentzahl in Höhe von 30% stellt m.E. einen an der unteren Grenze liegenden Wert dar. Sie soll und kann nur einen Anhaltspukt bieten. Eine endgültige Festsetzung müßte im Einvernehmen mit den Luftverkehrsunternehmen erfolgen.*

eine Differenzierung hier nicht. Weitere Gründe sprechen dagegen. Würde man Teilstreckenabschnitte einer speziellen Kapazitätsüberprüfung unterziehen, so würde dies bedeuten, daß ein Staat auch dann die Reduzierung der Anfangsfrequenz auf einer bestimmten Teilstrecke verlangen kann, wenn zwar der Auslastungsgrad auf der Gesamtstrecke über 30% liegt, der Auslastungsgrad auf der Teilstrecke aber darunter. Damit würde man dem jeweils die Kapazität überprüfenden Staat weitgehende Eingriffs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten in das interne Betriebsgeschehen des ausländischen Luftverkehrsunternehmens geben.
Außerdem ist es nicht unproblematisch, statistisches Material anzufertigen, aus dem sich sichere Rückschlüsse über den auf jeder einzelnen Teilstrecke erzielten Auslastungsgrad ziehen lassen. Umwege oder Flugunterbrechnungen der Passagiere können sich z.B. leicht verfälschend auswirken. Neben dieser pragmatischen Erwägung sprechen auch betriebswirtschaftliche Gründe gegen eine solche Unterscheidung. Bei der Herstellung von Langstreckenverbindungen müssen auch die Luftverkehrsunternehmen bei ihren Wirtschaftlichkeitsberechnungen diese Strecke als gesamtwirtschaftliche Einheit betrachten. Entsprechend sollten auch die Staaten bei der Kapazitätsüberprüfung vorgehen und nicht Teil- und Gesamtstreckenkapazität getrennt werten.

Auch für die bisher offen gebliebene Frage, wann eine Frequenz- bzw. Kapazitätserhöhung auf der festgelegten Strecke gerechtfertigt ist, läßt sich der durchschnittliche Auslastungsgrad als allgemein verbindlicher Maßstab verwenden. So könnte man sich darauf einigen, daß das Verlangen nach Frequenzerhöhung dann gerechtfertigt ist, wenn über einen bestimmten Zeitraum, etwa eine Flugplanperiode, auf der festgelegten Strecke im Durchschnitt ein höherer Auslastungsgrad als 60%[284)] erreicht worden ist.

---

284) *Auch für diese Prozentzahl gilt das auf S. 191, Fußn. 283) Gesagte.*

Bei der Frage der Frequenzerhöhung spricht allerdings einiges dafür, zwischen der Gesamtstrecke und Streckenabschnitten zu differenzieren. Im Gegensatz zur oben geäußerten Ablehnung einer solchen Unterscheidung bei der Überprüfung der Anfangskapazität wäre es sinnvoll, einem Luftverkehrsunternehmen auch auf Teilstrecken Frequenzerhöhungen bei überdurchschnittlicher Auslastung zu gestatten, wenn die Verkehrsnachfrage dies rechtfertigt, was anhand des Auslastungsgrades der dort eingesetzten Luftfahrzeuge zu beweisen wäre. Dadurch würde der Wettbewerb der Luftverkehrsunternehmen auf eine breitere Basis gestellt.

Diese Erwägungen sollten bei der Textfassung eines multilateralen Kapazitätsübereinkommens Berücksichtigung finden. Damit wäre gewährleistet, daß weniger Auslegungs- und Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung der Kapazitätsklausel entstehen.
Daneben sollten die in der Bermudaklausel aufgestellten Regelungen, besonders die des 'allgemeinen Teils', erhalten bleiben.

Im Kern sollte ein solches Kapazitätsübereinkommen folgenden Wortlaut haben:

I. Den am internationalen Fluglinienverkehr beteiligten Luftverkehrsunternehmen der Vertragsparteien wird in billiger und gerechter Weise Gelegenheit gegeben, den Fluglinienverkehr auf den Strecken zu betreiben, auf denen die Heimatstaaten durch bilaterale Abkommen oder sonstige Genehmigungen[285)] Verkehrsrechte erworben haben, (festgelegte Strecken), und für die die einzelnen Unternehmen eine Betriebsgenehmigung von dem die Verkehrsrechte gewährenden Staat erhalten haben.

II. Beim Betrieb des internationalen Fluglinienverkehrs auf den festgelegten Strecken nehmen die betreffenden Unter-

---

285) *Durch diese Hinzufügung sind in den Geltungsbereich des Vertrages auch jene Fälle einbezogen, in denen der Fluglinienverkehr aufgrund einer Sondergenehmigung betrieben wird, wo also kein bilaterales Luftverkehrsabkommen besteht. Die Bestimmung korrespondiert insofern mit Artikel 1 a) i) des ECAC-Tarifübereinkommens, s.o. S. 111*

nehmen der Vertragsparteien Rücksicht auf ihre gegenseitigen Interessen, damit der ganz oder teilweise auf den gleichen Strecken von anderen Luftverkehrsunternehmen betriebene Fluglinienverkehr nicht ungebührlich beeinträchtigt wird.

III. Der internationale Fluglinienverkehr auf den festgelegten Strecken dient vor allem dazu, ein Beförderungsangebot bereit zu stellen, das der Verkehrnachfrage im Nachbarschaftsverkehr der Staaten entspricht.
Das Recht der Unternehmen zur Durchführung des Drittstaatenverkehrs wird im Interesse einer geordneten Entwicklung des internationalen Luftverkehrs so ausgeübt, daß das Beförderungangebot angepaßt ist

a) an die im Heimatland eines Luftverkehrsunternehmens bestehende Verkehrsnachfrage nach den Drittstaaten und an die Verkehrsnachfrage in diesen Staaten zum Heimatland des Luftverkehrsunternehmens hin; dabei sind die Interessen des örtlichen Fluglinienverkehrs in den durchflogenen Staatsgebieten zu berücksichtigen;

b) an die Erfordernisse eines wirtschaftlichen Betriebes der Fluglinien des Durchgangsverkehrs.

IV. a) Die Luftverkehrsunternehmen legen die (Anfangs-) Kapazität auf den festgelegten Strecken unter Berücksichtigung der Bestimmungen dieser Kapazitätsregelung im Einvernehmen mit der für sie zuständigen nationalen Luftfahrtbehörde fest.

b) Eine Reduzierung der (Anfangs-) Kapazität eines ausländischen Luftverkehrsunternehmens kann ex post von der die Verkehrsrechte gewährenden Vertragspartei verlangt werden, wenn der von den betroffenen Vertragsparteien übereinstimmend anhand des ausgetauschten statistischen Materials festgestellte Auslastungsgrad des auf der festgelegten Gesamtstrecke eingesetzten Fluggerätes des betreffenden ausländischen Luftverkehrsunternehmens über einen Zeitraum von 6 Monaten im Durchschnitt unter 30% gelegen hat.

V. Das gegenüber dem Verkehrsrechte gewährenden Vertragspartner geäußerte Verlangen eines ausländischen Luftverkehrsunternehmens nach Erhöhung der von ihm auf der festgelegten Strecke[286] angeboteneen Kapazität ist gerechtfertigt, wenn die die Verkehrsrechte gewährende Vertragspartei und der Heimatstaat des betreffenden Luftverkehrsunternehmens übereinstimmend anhand des ausgetauschten statistischen Materials feststellen, daß der durchschnittliche Auslastungsgrad des von dem betreffenden Luftverkehrsunternehmen auf der Strecke[287] eingesetzten Fluggeräts während eines Zeitraums von mindestens 6 Monaten über 60% gelegen hat.

Dieser Vorschlag ist lediglich als Diskussionsgrundlage und Anregung für eine mögliche Erweiterung des Tarifübereinkommens um eine Kapazitätsregelung gedacht. Dabei ist versucht worden, die Schwächen und Unklarheiten der Bermudaregelung zu vermeiden, ohne aber eine zu weitgehende Einengung des Entscheidungs- und Handlungsspielraums der einzelnen Vertragsstaaten vorzunehmen.

c) Chancen für eine erfolgreiche Verwirklichung einer multilateralen Kapazitätsregelung

Ob eine multilaterale Kapazitätsregelung tatsächlich einmal verwirklicht wird, hängt wesentlich davon ab, wann, unter welchen Umständen und von welchen Vertragspartnern das Projekt in Angriff genommen wird. Zur Zeit sind die Aussichten für eine Erweiterung des Tarifübereinkommens in der vorgeschlagenen Art nicht besonders günstig, wenn man davon ausgeht, daß das Bestehen eines wirtschaftlich begründeten Sachzwanges stets

---

286) *Sofern man auch dem Verlangen eines Luftverkehrsunternehmens nach Kapazitätserhöhung auf Teilstrecken nachkommen will, ist hinzuzufügen 'oder auf Streckenabschnitten'.*

287) *s. Fußn. 286) 'oder auf dem Streckenabschnitt'*

die beste Antriebskraft für die Realisierung eines gemeinsamen Vorhabens ist. So gesehen mag eine größere Bereitschaft zu einer allerdings restriktiven mulitaleralen Kapazitätsregelung Ende der sechziger Jahre bestanden haben. Damals hatte Hermsen[288] eine 'Kapazitätsschwemme' im Überschallverkehr in den 70er und 80er Jahren vorhergesagt. Es wurde befürchtet, daß durch den Einsatz von immer schnelleren und immer größeren Flugzeugen ein Überangebot mit der Folge eines Preiskrieges entstehen werde.[289]
Die damaligen Befürchtungen haben sich jedoch als unbegründet erwiesen. Der Luftverkehr hat sich neue Märkte erschlossen, von einem wirtschaftlich nicht tragbaren Überangebot an Sitzplätzen und Frachtraum, hervorgerufen durch den Einsatz von Überschall- und Großraumflugzeugen, kann nicht die Rede sein. Wegen mangelnder Wirtschaftlichkeit und wegen des durch den Überschall hervorgerufenen Lärms[290] ist der Einsatz von Überschallflugzeugen spärlich und äußerst umstritten geblieben, zumindest sind dadurch bisher keine besonderen Kapazitätsprobleme enstanden.

Viel dringlicher brennt den Luftverkehrsgesellschafen das Problem der starken Treibstoffpreiserhöhung auf den Nägeln. Dies hat bereits teilweise und wird sicherlich in Zukunft noch einen stärkeren Zwang zur Zusammenarbeit auf die Luftverkehrsunternehmen ausüben. Durch gemeinsame Anstrengungen der Luftverkehrsunternehmen muß vermieden werden, daß halbleere Flugzeuge mit großem Treibstoffverbrauch hohe Defizite verursachen. Diese Art der Zusammenarbeit der Luftverkehrsunternehmen erfordert aber nicht notwendigerweise staatliche Eingriffe, etwa in Form des Abschlusses eines multilateralen Kapazitätsübereinkommens.

---

288) *Hermsen, H., Wirtschaftliche Aspekte des Überschallverkehrs, in: Flugwelt international . 1967, 19. Jg., S. 154*

289) *Aberle, G., Ökonomische Grundsatzfragen des Luftverkehrs, in: DVWG 1968, B., S. 342*

290) *Durch geeignete Wahl der Flughöhe läßt sich der Knall im Überschallflug jedoch auf ein erträgliches und unschädliches Maß reduzieren (entfernter Gewitterdonner bis kaum hörbares*

Als Motiv für ein solches Übereinkommen käme also im wesentlichen die Rechtsvereinheitlichung in Betracht. Ferner könnte ein solches Abkommen zwischen den europäischen Staaten als Fortschritt in der Europa-Politik und Teil einer gemeinsamen Energiepolitik gewertet werden. Insofern wäre es zumindest für EG-Staaten erstrebenswert.

Die vorgeschlagene Lösung bietet den Vorteil, daß die Vergabe der Verkehrsrechte weiterhin in den Händen der einzelnen Staaten bleibt und nicht zentral erfolgt und damit der direkten Einflußsphäre des einzelnen Vertragspartners nicht entzogen wird. Gerade das ist aber der Grund, der die Staaten stets davon zurückgehalten hat, multilateralen Lösungen zuzustimmen, bzw. auf Dauer daran festzuhalten. Dies hat sich beim Scheitern des Transportabkommens im Jahre 1946 gezeigt und rund 20 Jahre später beim Projekt Air Union.

Noch kann jeder Einzelstaat die Vergabe von Verkehrsrechten innerhalb seines Territoriums zur Erreichung von politischen und wirtschaftlichen Zwecken einsetzen. Er kann selbst bestimmen ob, mit wem und in welchem Umfang und unter welchen rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen er Verkehrsrechte austauschen will.

Sich dieser Möglichkeit freiwillig und ohne Gegenleistung zu begeben, würde in gewisser Weise einen Souveräntitätsverlust und einen Verzicht auf einen politischen und wirtschaftlichen und militärischen Machtfaktor bedeuten. Dazu wird sich keine Regierung leicht bereit erklären.

Gerade hier liegt der entscheidende Vorzug der vorgeschlagenen Lösung. Die Vertragspartner können weiterhin nach ihrem Gusto über die Vergabe von kommerziell nutzbaren Verkehrsrechten in ihrem Hoheitsgebiet bestimmen und trotzdem gilt

---

Geräusch). Vgl. A. Pietrass, Die Erscheinung des Stoßwellenknalls von Überschallflugzeugen, in: Jahrbuch der WGLR 1964, S. 216 ff; M. Schaffar, F. Schlosser, Calcul de la propagation du bang en atmosphère réelle: position géométrique de la focalisation pour la loi de montée de Concorde, intensité du bang au voisinage des extinctions longitudinale et latérales. Bericht 11/74, ISL, Deutsch-Französisches Forschungsinstitut Saint-Louis

für alle Luftverkehrsunternehmen eine einheitliche Kapazitäts- und Tarifbestimmung. Neben dem Effekt der Rechtsvereinheitlichung und Rechtsklarheit ist damit auch ein Schritt zu Chancengleichheit, reelleren Wettbewerbsmöglichkeiten und Eigenwirtschaftlichkeit des Betriebes der Luftverkehrsunternehmen getan.

d) Nachwort

Solange noch kein Gedanke an eine generelle Liberalisierung des Luftverkehrs sein kann, erscheint ein sukzessives Vorgehen als einzig realisierbare Lösung, um als vorläufiges Ziel eine weitere Vereinheitlichung und Vereinfachung des internationalen Luftverkehrsrechts sowie ein engeres Zusammenwachsen der europäischen Luftverkehrsgesellschaften zu erreichen.[291] Viel hat sich seit den Tagen der Pariser Konferenz von 1919 und der Chicagoer Konferenz von 1944 nicht geändert. Bei allen Verhandlungen über eine intensivere Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Luftverkehrs steht der hinderliche Gedanke, die einzelstaatliche Souveränität möglichst unangetastet zu bewahren, im Vordergrund.
Die Tendenz, den Macht- und Einflußbereich der Einzelstaaten zu erhalten oder ihn gar noch weiter auszudehnen, wurde auf den letzten beiden Seerechtskonferenzen besonders deutlich. In einer Zeit, in der nicht einmal der Grundsatz von der Freiheit der Meere unangefochten bleibt, besteht wenig Hoffnung für eine weltweite Abschaffung des Lufthoheitsprinzips.
Eine Äußerung von Präsident Truman aus dem Jahre 1947 scheint noch immer nichts an Aktualität eingebüßt zu haben:
'The airlines have a fleet of great value to the military services as a reserve in time of war. The airlines must be kept strong an healthy.'[292] Nicht zuletzt zum Schutz der nationalen Luftverkehrsunternehmen wird am Prinzip der Luft-

---

[291] *W. Schwenk, Lösungsmodelle für eine Integration des Luftraums, Sonderdruck aus Verkehr und Gemeinschaftsrecht, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 18, S. 45 - 62*

[292] *Zitiert bei Verploeg, The Road towards a European Common Air Market, Diss. Utrecht, 1963, S. 229*

hoheit festgehalten.
Mögen die Regierungen der führenden Luftverkehrsnationen bei den künftigen Konferenzen einem Gedanken Einsteins[293] ein wenig Beachtung schenken: 'Der Weg zur internationalen Sicherheit führt über den bedingungslosen Verzicht der Staaten auf einen Teil ihrer Handlungsfreiheit, beziehungsweise Souveränität, und es dürfte unbezweifelbar sein, daß es einen anderen Weg zu dieser Sicherheit nicht gibt.'

---

293) *Zitat aus einem Brief Albert Einsteins an Sigmund Freud, aus dem Jahre 1932, veröffentlicht in detebe 28, Albert Einstein/Sigmund Freud, Warum Krieg?, S. 17 f*

Anhang I

Stand: Mai 1966

Entwurf eines Abkommens[1]
zwischen der Bundesrepublik Deutschland
und . . . . . .
über den Luftverkehr

Die Bundesrepublik Deutschland
und
. . . . . .

in dem Wunsche, den Luftverkehr zwischen ihren Hoheitsgebieten und darüberhinaus zu regeln -
haben folgendes vereinbart:

Artikel 1

(1) Im Sinne dieses Abkommens bedeuten, soweit sich aus dessen Wortlaut nichts anderes ergibt,

a) "Luftfahrtbehörde": in bezug auf die Bundesrepublik Deutschland den Bundesminister für Verkehr; in bezug auf .....; oder in beiden Fällen jede andere Person oder Stelle, die zur Ausübung der diesen Behörden obliegenden Aufgaben ermächtigt ist.

b) "bezeichnetes Unternehmen": ein Luftfahrtunternehmen, das eine Vertragspartei der anderen Vertragspartei nach Artikel 3 schriftlich als ein Unternehmen bezeichnet hat, das auf den nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien internationalen Fluglinienverkehr betreiben soll.

(2) Die Begriffe "Hoheitsgebiet", "Fluglinienverkehr", "internationaler Fluglinienverkehr" und "Landung zu nicht gewerblichen Zwecken" haben für die Anwendung dieses Abkommens

---

[1] Bisher nicht öffentlich zugänglicher Originaltext, der vom BMV freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurde

die in den Artikeln 2 und 96 des Abkommens vom 7. Dezember 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt in der jeweils letztgültigen Fassung festgelegt Bedeutung.

Artikel 2

(1) Eine Vertragspartei gewährt der anderen Vertragspartei zur Durchführung des internationalen Fluglinienverkehrs durch die bezeichneten Unternehmen auf den nach Absatz 2 festgelegten Linien

a) das Recht, ihr Hoheitsgebiet ohne Landung zu überfliegen,

b) das Recht, in ihrem Hoheitsgebiet zu nichtgewerblichen Zwecken zu landen,

c) das Recht, in ihrem Hoheitsgebiet an den Punkten, die in den nach Absatz 2 festgelegten Linien aufgeführt sind, zu landen, um Fluggäste, Post und Fracht gewerblich aufzunehmen und abzusetzen.

(2) Die Linien , auf welchen die bezeichneten Unternehmen der Vertragsparteien internationalen Fluglinienverkehr betreiben können, werden in einem Fluglinienplan festgelegt, der durch Notenwechsel zwischen den Regierungen der Vertragsparteien vereinbart wird.

Artikel 3

(1) Der Betrieb des internationalen Fluglinienverkehrs auf den nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien kann jederzeit aufgenommen werden, wenn

a) die Vertragspartei, der die in Artikel 2 Absatz 1 genannten Rechte gewährt sind, ein oder mehrere Unternehmen schriftlich bezeichnet hat, und

b) die Vertragspartei, die diese Rechte gewährt, dem oder den bezeichneten Unternehmen die Genehmigung erteilt hat, den Fluglinienverkehr zu eröffnen.

(2) Die Vertragspartei, die diese Rechte gewährt, erteilt vorbehaltlich der Absätze 3 und 4 und vorbehaltlich des Artikels 9 die Genehmigung zum Betrieb des internationalen Fluglinienverkehrs unverzüglich.

(3) Eine Vertragspartei kann von einem bezeichneten Unternehmen der anderen Vertragspartei den Nachweis verlangen, daß es in der Lage ist, den Erfordernissen zu entsprechen, die durch die Gesetze und sonstige Vorschriften der erstgenannten Vertragspartei für die Durchführung des internationalen Luftverkehrs vorgeschrieben sind.

(4) Eine Vertragspartei kann einem bezeichneten Unternehmen der anderen Vertragspartei die Ausübung der in Artikel 2 gewährten Rechte verweigern, wenn das Unternehmen nicht in der Lage ist, auf Verlangen den Nachweis zu erbringen, daß ein wesentlicher Teil des Eigentums an dem Unternehmen und seine tatsächliche Kontrolle Staatsangehörigen oder Körperschaften der anderen Vertragspartei oder dieser selbst zustehen.

Artikel 4

(1) Eine Vertragspartei kann die nach Artikel 3 Absatz 2 erteilte Genehmigung widerrufen oder durch Auflagen einschränken, wenn ein bezeichnetes Unternehmen die Gesetze und sonstigen Vorschriften der die Rechte gewährenden Vertragspartei oder die Bestimmungen dieses Abkommens nicht befolgt oder die daraus sich ergebenden Verpflichtungen nicht erfüllt. Das gleiche gilt, wenn der Nachweis nach Artikel 3 Absatz 4 nicht erbracht wird. Von diesem Recht macht eine Vertragspartei nur nach einer Konsultation nach Artikel 12 Gebrauch, es sei denn, daß zur Vermeidung weiterer Verstöße gegen Gesetze oder sonstige Vorschriften eine sofortige Einstellung des Betriebes oder sofotige Auflagen erforderlich sind.

(2) Eine Vertragspartei kann durch schriftliche Mitteilung an die andere Vertragspartei ein von ihr bezeichnetes Unternehmen durch ein anderes unter den Voraussetzungen des Artikels 3 ersetzen. Das neu bezeichnete Unternehmen genießt die gleichen Rechte und unterliegt den gleichen Verpflichtungen wie das Unternehmen, an dessen Stelle es getreten ist.

Artikel 5

Die Gebühren, die im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei für die Benutzung der Flughäfen und anderer Luftfahrteinrichtungen durch die Luftfahrzeuge eines bezeichneten Unternehmens der anderen Vertragspartei erhoben werden, sind nicht höher als die Gebühren, die für Luftfahrzeuge eines inländischen Unternehmens in ähnlichem internationalen Fluglinienverkehr erhoben werden.

Artikel 6

(1) Die von einem bezeichneten Unternehmen der einen Vertragspartei verwendeten Luftfahrzeuge, die in das Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei einfliegen und aus ihm wieder ausfliegen oder es durchfliegen, einschließlich der an Bord befindlichen Treibstoffe, Schmieröle, Ersatzteile, üblichen Ausrüstungsgegenstände und Bordvorräte, bleiben frei von Zöllen und sonstigen bei der Einfuhr, Ausfuhr oder Durchfuhr von Waren erhobenen Abgaben. Das gilt auch, soweit die an Bord der genannten Luftfahrzeuge befindlichen Waren auf dem Flug über dem Hoheitsgebiet der letztgenannten Vertragspartei verbraucht werden.

(2) Treibstoffe, Schmieröle, Bordvorräte, Ersatzteile und übliche Ausrüstungsgegenstände, die in das Hoheitsgebiet der einen Vertragspartei vorübergehend eingeführt werden, um dort

unmittelbar oder nach Lagerung in die Luftfahrzeuge eines bezeichneten Unternehmens der anderen Vertragspartei eingebaut oder sonst an Bord genommen zu werden oder aus dem Hoheitsgebiet der erstgenannten Vertragspartei auf andere Weise wieder ausgeführt zu werden, bleiben frei von den in Absatz 1 genannten Zöllen und sonstigen Abgaben.

(3) Treibstoffe und Schmieröle, die im Hoheitsgebiet der einen Vertragspartei an Bord der Luftfahrzeuge eines bezeichneten Unternehmens der anderen Vertragspartei genommen und im internationalen Fluglinienverkehr verwendet werden, bleiben frei von den in Absatz 1 bezeichneten Zöllen und sonstigen Abgaben und von etwaigen besonderen Verbrauchsabgaben.

(4) Eine Vertragspartei kann die in den Absätzen 1 bis 3 genannten Waren unter Zollüberwachung halten.

(5) Soweit für die in den Absätzen 1 bis 3 genannten Waren Zölle und sonstige Abgaben nicht erhoben werden, unterliegen diese Waren nicht den sonst für sie geltenden wirtschaftlichen Ein-, Aus- und Durchfuhrverboten und -beschränkungen.

Artikel 7

(1) Den bezeichneten Unternehmen einer Vertragspartei wird in billiger und gleicher Weise Gelegenheit gegeben, den Fluglinienverkehr auf jeder nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linie zu betreiben.

(2) Bei dem Betrieb des internationalen Fluglinienverkehrs auf den nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien nimmt ein bezeichnetes Unternehmen einer Vertragspartei auf die Interessen eines bezeichneten Unternehmens der anderen Vertragspartei Rücksicht, damit der ganz oder teilweise auf den gleichen Linien von diesem Unternehmen betriebene Fluglinienverkehr nicht ungebührlich beeinträchtigt wird.

(3) Der internationale Fluglinienverkehr auf den nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien dient vor allem dazu,ein Beförderungsangebot bereitzustellen, das der voraussehbaren Verkehrsnachfrage nach und von dem Hoheitsgebiet der Vertragspartei entspricht, die das Unternehmen bezeichnet hat. Das Recht dieses Unternehmens, Beförderungen zwischen den im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei gelegenen Punkten einer nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linie und Punkten in dritten Staaten auszuführen, wird im Interesse einer geordneten Entwicklung des internationalen Luftverkehrs so ausgeübt, daß das Beförderungsangebot angepaßt ist

a) an die Nachfrage nach Verkehrsmöglichkeiten von und nach dem Hoheitsgebiet der Vertragspartei die das Unternehmen bezeichnet hat,

b) an die in den durchflogenen Gebieten bestehende Verkehrsnachfrage unter Berücksichtigung des örtlichen und regionalen Fluglinienverkehrs,

c) an die Erfordernisse eines wirtschaftlichen Betriebes der Fluglinien des Durchgangsverkehrs.

Artikel 8

(1) Die bezeichneten Unternehmen teilen den Luftfahrtbehörden der Vertragsparteien spätestens einen Monat/dreißig Tage vor Aufnahme des Fluglinienverkehrs auf den nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien die Art der Dienste, die vorgesehenen Flugzeugmuster und die Flugpläne mit. Entsprechendes gilt für spätere Änderungen.

(2) Die Luftfahrtbehörde einer Vertragspartei übermittelt der Luftfahrtbehörde der anderen Vertragspartei auf deren Ersuchen alle regelmäßigen oder sonstigen statistischen Unterlagen der bezeichneten Unternehmen, die billigerweise angefordert werden können, um das auf den nach Artikel 2 Absatz 2

festgelegten Linien von einem bezeichneten Unternehmen der erstgenannten Vertragspartei bereitgestellte Beförderungsangebot zu überprüfen. Diese Unterlagen enthalten alle Angaben, die zur Feststellung des Umfangs sowie der Herkunft und Bestimmung des Verkehrs erforderlich sind.

Artikel 9

(1) Die Tarife, die auf den nach Artikel 2 Absatz 2 festgelegten Linien für Fluggäste und Fracht angewendet werden, werden unter Berücksichtigung aller Umstände, wie der Kosten des Betriebes, eines angemessenen Gewinns, der besonderen Gegebenheiten der verschiedenen Linien und der von anderen Unternehmen, welche die gleiche Linie ganz oder teilweise betreiben, angewendeten Tarife festgesetzt.

(2) Die Tarife werden, wenn möglich, für jede Linie zwischen den beteiligten bezeichneten Unternehmen vereinbart. Hierbei richten sich die bezeichneten Unternehmen nach den Beschlüssen, die aufgrund des Tariffestsetzungsverfahrens des Internationalen Luftverkehrsverbandes (IATA) angewendet werden können, oder die bezeichneten Unternehmen vereinbaren nach einer Beratung mit den Luftfahrtunternehmen dritter Staaten, welche die gleiche Linie ganz oder teilweise betreiben, die Tarife wenn möglich unmittelbar.

(3) Die auf diese Weise vereinbarten Tarife werden den Luftfahrtbehörden der Vertragsparteien spätestens einen Monat/ dreißig Tage vor dem in Aussicht genommenen Inkrafttreten zur Genehmigung vorgelegt. Dieser Zeitraum kann in besonderen Fällen verkürzt werden, wenn die Luftfahrtbehörden damit einverstanden sind.

(4) Kommt zwischen den bezeichneten Unternehmen eine Vereinbarung nach Absatz 2 nicht zustande oder erklärt sich eine Vertragspartei mit den ihr nach Absatz 3 zur Genehmigung vorgelegten Tarifen nicht einverstanden, so setzen die Luftfahrt-

behörden der Vertragsparteien die Tarife derjenigen Linien und Linienteile, für die eine Übereinstimmung nicht zustande gekommen ist, im Einvernehmen fest.

(5) Wird zwischen den Luftfahrtbehörden der Vertragsparteien ein Einvernehmen nach Absatz 4 nicht erzielt, so wird Artikel 13 angewendet. Solange der Schiedsspruch nicht ergangen ist, kann die Vertragspartei, die sich mit einem Tarif nicht einverstanden erklärt hat, von der anderen Vertragspartei die Aufrechterhaltung des vorher in Kraft befindlichen Tarifs verlangen.

Artikel 1o

Jedes bezeichnete Unternehmen einer Vertragspartei kann in den Flughäfen und Städten im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei, in denen es eine eigene Vertretung zu unterhalten beabsichtigt, sein eigenes Personal für seine Geschäfte unterhalten und beschäftigen; eine Arbeitserlaubnis ist nicht erforderlich. Sieht ein bezeichnetes Unternehmen von der Einrichtung einer eigenen Organisation in den Flughäfen im Hoheitsgebiet der anderen Vertragspartei ab, so läßt es nach Möglichkeit die in Betracht kommenden Arbeiten durch das Personal eines solchen Flughafens oder eines von der anderen Vertragspartei nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a bezeichneten Unternehmens ausführen.

Artikel 11

Zwischen den Luftfahrtbehörden der Vertragsparteien findet nach Bedarf ein Meinungsaustausch statt, um eine enge Zusammenarbeit und eine Verständigung in allen die Anwendung dieses Abkommens berührenden Angelegenheiten herbeizuführen.

Artikel 12

Zur Erörterung von Änderungen dieses Abkommens oder des Fluglinienplans oder von Auslegungsfragen kann eine Vertragspartei jederzeit eine Konsultation beantragen. Das gleiche gilt für die Erörterung der Anwendung des Abkommens, wenn nach Ansicht einer Vertragspartei ein Meinungsaustausch nach Artikel 11 ohne Erfolg geblieben ist. Die Konsultation beginnt binnen zwei Monaten/sechzig Tagen nach Eingang des Antrags bei der anderen Vertragspartei.

Artikel 13

(1) Soweit eine Meinungsverschiedenheit über die Auslegung oder die Anwendung dieses Abkommens nicht nach Artikel 12 beigelegt werden kann, wird sie auf Verlangen einer Vertragspartei einem Schiedsgericht unterbreitet.

(2) Das Schiedsgericht wird von Fall zu Fall gebildet, indem jede Vertragspartei ein Mitglied bestellt und beide Mitglieder sich auf den Angehörigen eines dritten Staates als Obmann einigen, der von den Regierungen der Vertragsparteien bestellt wird. Die Mitglieder werden innerhalb von zwei Monaten/sechzig Tagen, der Obmann innerhalb von drei Monaten/ neunzig Tagen bestellt, nachdem eine Vertragspartei der anderen mitgeteilt hat, daß sie die Meinungsverschiedenheit einem Schiedsgericht unterbreiten will.

(3) Werden die in Absatz 2 genannten Fristen nicht eingehalten, so kann in Ermangelung einer anderen Vereinbarung eine Vertragspartei den Präsidenten des Rates der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) bitten, die erforderlichen Ernennungen vorzunehmen. Besitzt der Präsident die Staatsangehörigkeit einer Vertragspartei oder ist er aus einem anderen Grunde verhindert, so soll der Vizepräsident, der ihn vertritt, die Ernennung vornehmen.

(4) Das Schiedsgericht entscheidet mit Stimmenmehrheit. Seine Entscheidungen sind für die Vertragsparteien bindend. Jede Vertragspartei trägt die Kosten ihres Mitglieds sowie ihrer Vertretung in dem Verfahren vor dem Schiedsgericht; die Kosten des Obmanns sowie die sonstingen Kosten werden von den Vertragsparteien zu gleichen Teilen getragen. Im übrigen regelt das Schiedsgericht sein Verfahren selbst.

Artikel 14

Tritt ein von den Vertragsparteien angenommenes allgemeines mehrseitiges Luftverkehrsübereinkommen in Kraft, so gehen dessen Bestimmungen vor. Erörterungen über die Feststellung, inwieweit ein mehrseitiges Übereinkommen dieses Abkommen aufhebt, ersetzt, ändert oder ergänzt, finden nach Artikel 12 statt.

Artikel 15

Dieses Abkommen, alle seine Änderungen und jeder Notenwechsel nach Artikel 2 Absatz 2 werden der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) zur Registrierung mitgeteilt.

Artikel 16

Dieses Abkommen tritt an die Stelle aller bisherigen Abkommen zwischen den Vertragsparteien auf dem Gebiet des internationalen Fluglinienverkehrs.

Artikel 17

(1) Dieses Abkommen bedarf der Ratifikation. Die Ratifikationsurkunden werden sobald wie möglich in .... ausgetauscht.

(2) Dieses Abkommen tritt einen Monat/dreißig Tage nach Austausch der Ratifikationsurkunden in Kraft +).

(3) Eine Vertragspartei kann dieses Abkommen jederzeit schriftlich kündigen. Das Abkommen tritt ein Jahr nach Eingang der Kündigung bei der anderen Vertragspartei außer Kraft.

GESCHEHEN zu ..... am .....
in .... Urschriften, je zwei in deutscher .....
..... Sprache, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Für die Bundesrepublik Deutschland	Für ....

+) Bedarf das Abkommen nach den verfassungsrechtlichen Bestimmungen nur einer Vertragspartei einer innerstaatlichen Genehmigung oder Zustimmung, so tritt an die Stelle der üblichen Ratifikationsklausel (Absätze 1 und 2) folgende Bestimmung:

"(1) Dieses Abkommen tritt einen Monat nach dem Tag in Kraft, an dem die Regierung der ..... der Regierung der ..... mitteilt, daß die innerstaatlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Abkommens erfüllt sind."

Anhang II

DER BOTSCHAFTER
DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Accra, den

Exzellenz!

Ich beehre mich, Ihnen in Ausführung des Artikels 2 Absatz 2 des heute unterzeichneten Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Ghana über den Luftverkehr namens der Regierung der Bundesrepublik Deutschland folgende Vereinbarung vorzuschlagen:

Der Fluglinienverkehr zwischen unseren Hoheitsgebieten kann auf den in nachstehendem Fluglinienplan festgelegten Linien durchgeführt werden:

FLUGLINIENPLAN

I. Fluglinien, die von den seitens der Bundesrepublik Deutschland bezeichneten Unternehmen betrieben werden:

1	2	3	4
Abgangspunkte	Zwischenlandepunkte	Punkte im Hoheitsgebiet der Republik von Ghana	Punkte darüber hinaus
1. Ein Punkt in der Bundesrepublik Deutschland	Tunis Tripolis Kano oder Lagos	Accra	Abidjan
2. Ein Punkt in der Bundesrepublik Deutschland	keine	Accra	Johannesburg

Seiner Exzellenz
dem Beauftragten für
Auswärtige Angelegenheiten
der Republik Ghana

II. Fluglinien, die von den seitens der Republik Ghana bezeichneten Unternehmen betrieben werden:

1 Abgangspunkte	2 Zwischenlandepunkte	3 Punkte im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland	4 Punkte darüber hinaus
1. Ein Punkt in der Republik Ghana	Rom und/oder Zürich	Frankfurt/M.	
2. Ein Punkt in der Republik Ghana	Rom oder Zürich	Frankfurt/M.	London

III. Ein bezeichnetes Unternehmen kann nach seiner Wahl einen oder mehrere Punkte auf einer festgelegten Linie auslassen, wenn der Abgangspunkt dieser Linie im Hoheitsgebiet der Vertragspartei liegt, die das Unternehmen bezeichnet hat.

Falls sich die Regierung der Republik Ghana mit dem vorstehenden Fluglinienplan einverstanden erklärt, beehre ich mich vorzuschlagen, daß diese Note und die das Einverständnis Ihrer Regierung zum Ausdruck bringende Antwortnote Eurer Exzellenz eine Vereinbarung zwischen unseren Regierungen bilden sollen, die am gleichen Tage in Kraft tritt, wie das eingangs erwähnte Abkommen.

Genehmigen Sie, Exzellenz, die Versicherung meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.

Anhang III

Bonn, den

Eingangsformel.

Die Deutsche Lufthansa AG beabsichtigt, mit Probeflügen ohne gewerbliche Ausnutzung nach den europäischen Staaten am 1.3.1955, nach den Vereinigten Staaten von Amerika am 1.6. 1955 zu beginnen. Der planmäßige Fluglinienverkehr soll nach den europäischen Staaten am 1.4.1955 aufgenommen werden. Hierzu wird die Genehmigung der Staaten benötigt, die angeflogen oder überflogen werden sollen. Da die zweiseitigen Luftverkehrsabkommen, durch die im allgemeinen derartige Genehmigungen erteilt werden, nach Artikel 59 Abs. 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes bedürfen, ist mit ihrem rechtzeitigen Inkrafttreten nicht zu rechnen. Um jedoch der Deutschen Lufthansa AG die Aufnahme des Verkehrs zu den beabsichtigten Zeitpunkten zu ermöglichen, bitte ich, bis zu dem Inkrafttreten eines französisch-deutschen Luftverkehrsabkommens folgende Rechte zu gewähren:

1. Vom 1. März 1955 bis 31. März 1955

   Berechtigung für die Deutsche Lufthansa AG, einen Probeverkehr ohne gewerbliche Ausnutzung auf der Strecke Hamburg-Frankfurt-Paris/Orly zu betreiben und gegebenenfalls innerhalb des Gebietes der französischen Republik Landungen zu technischen Zwekken durchzuführen.

2. Vom 1. April 1955

   Berechtigung für die Deutsche Lufthansa AG, einen planmässigen Linienverkehr zur Beförderung von Fluggästen, Post und Fracht auf der Strecke Hamburg-Frankfurt-Paris/Orly zu betreiben und gegebenenfalls innerhalb des Gebietes der französischen Republik Landungen zu technischen Zwecken durchzuführen.

3. Vom 1. März 1955 bis 31. März 1955

   Berechtigung für die Deutsche Lufthansa AG, im Probeverkehr ohne gewerbliche Ausnutzung auf der Strecke Hamburg-Köln/Wahn-Frankfurt-Madrid das Gebiet der französischen Republik zu überfliegen und gegebenenfalls innerhalb des Gebietes der französischen Republik Landungen zu technischen Zwecken durchzuführen.

4. Vom 1. April 1955

Berechtigung der Deutschen Lufthansa AG, im planmässigen Linienverkehr zur Beförderung von Fluggästen, Post und Fracht auf der Strecke Hamburg-Köln/Wahn-Frankfurt-Madrid das Gebiet der französischen Republik zu überfliegen und gegebenenfalls innerhalb des Gebietes der französischen Republik Landungen zu technischen Zwecken durchzuführen.

5. Vom 1. Juni 1955 bis 3o. Juni 1955

Berechtigung für die Deutsche Lufthansa AG, im Probeverkehr ohne gewerbliche Ausnutzung auf der Strecke Hamburg-Düsseldorf oder Frankfurt-Shannon (Gander)-New York das Gebiet der französischen Republik zu überfliegen und gegebenenfalls innerhalb des Gebietes der französischen Republik Landungen zu technischen Zwecken durchzuführen.

6. Vom 1. Juli 1955

Berechtigung für die Deutsche Lufthansa AG, im planmässigen Linienverkehr zur Beförderung von Fluggästen, Post und Fracht auf der Strecke Hamburg-Düsseldorf oder Frankfurt-Shannon (Gander)-New York das Gebiet der französischen Republik zu überfliegen und gegebenenfalls innerhalb des Gebietes der französischen Republik Landungen zu technischen Zwecken durchzuführen.

Die Bundesregierung wird dafür Sorge tragen, daß die Luftfahrzeuge der Deutschen Lufthansa AG bei dem Betrieb die Gesetze und Vorschriften der französischen Republik und die Bestimmungen des Chikagoer Abkommens über die Zivilluftfahrt vom 7.12.1944 sowie des Abkommens über den internationalen Transit-Luftverkehr vom 7.12.1944 befolgen.

Weiterhin wird die Bundesregierung der Deutschen Lufthansa AG nur die von der International Air Traffic Association (IATA) vorgeschlagenen Flugpreise und Beförderungsbedingungen genehmigen. Der in Aussicht genommene Fluglinienplan der Deutschen Lufthansa AG wird als Anlage beigefügt.

Ich bitte Exzellenz, mir mitzuteilen, ob die Regierung der französischen Republik bereit ist, die erbetenen Rechte zu gewähren.
Schlußformel.

DER BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR
L 3/99.1o.o9/ 6 B 74

Anhang IV

Betriebsgenehmigung
für internationale Flugdienste
mit der Bundesrepublik Deutschland

Auf Grund des Abkommens vom 22. Juli 1955 über den Luftverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland wird unter Bezug auf Artikel 3 (1 und 2) dieses Abkommens bestimmt:

1. Dem Luftverkehrsunternehmen British Air Ferries Ltd. wird hiermit genehmigt, regelmäßig Fluglinendienste Gatwick und/ oder Southend - Düsseldorf oder Hannover (ein Punkt je Fluglinie zu der Bundesrepublik Deutschland) nach Teil III/1 des Fluglinienplans vom 28. Mai 1962 zu dem Abkommen vom 22.Juli 1955 und nach den Vorschriften dieses Abkommens zu betreiben.

2. Das Luftverkehrsunternehmen British Air Ferries Ltd. ist verpflichtet, den Flugplan sowie Änderungen des Flugplans dem Bundesminister für Vekehr rechtzeitig mitzuteilen.

3. Das Luftverkehrsunternehmen British Air Ferries Ltd. ist insbesondere verpflichtet, alle Tarife sowie deren Änderungen dem Bundesminister für Verkehr zur Genehmigung vorzulegen.

   3.1 Als auf Grund § 21 Abs. 1 des Luftverkehrsgesetzes - Luft-VG - in der Fassung vom 4. November 1968 (Bundesgesetzblatt I S.1114 ff.) genehmigt gilt generell die Anwendung der von der IATA vereinbarten Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen, wenn und soweit sie von mir auf Grund eines von der Deutschen Lufthansa AG zu stellenden Antrages genehmigt worden sind. Einer besonderen Antragstellung durch British Air Ferries bedarf es in diesen Fällen nicht. Abweichungen sind ohne meine vorherige Genehmigung nicht erlaubt.

   3.2 Die so genehmigten Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen sind auch im Falle des Eintritts einer offenen

Tarifsituation so lange weiterhin anzuwenden, bis von der IATA oder entsprechend den geltenden bilateralen Luftverkehrsabkommen von den beteiligten Luftfahrtunternehmen oder den Regierungen vereinbarte und von mir genehmigte neue Tarife an ihre Stelle treten.

3.3 Die Anwendung anderer Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen bedarf in jedem Fall meiner besonderen ausdrücklichen vorherigen Genehmigung, die (das Luftfahrtunternehmen, das sie anzuwenden beabsichtigt) mindestens 3o Tage vor der beabsichtigten Einführung bei mir zu beantragen hat.

3.4 Die Anwendung nicht von mir genehmigter und Verstöße gegen von mir genehmigte Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen (z.B. auch Sonderabmachungen, Gewährung von Rabatten an Großkunden und Zahlung unerlaubter Zusatzprovisionen usw.) werden gemäß § 58 Abs.1 Nr. 11 LuftVG als Ordnungswidrigkeiten verfolgt und mit einer Geldbuße bis zu DM 5.ooo,-- (Fünftausend Deutsche Mark) für jeden Fall der Zuwiderhandlung (jede Einzelbeförderung gilt als besonderer Fall) geahndet.

4. Diese Betriebsgenehmigung tritt mit sofortiger Wirkung in Kraft und ist solange gültig wie

a) das Abkommen vom 22. Juli 1955 über den Luftverkehr zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland in Kraft ist;

b) die zuständige Britische Zivilluftfahrtbehörde nicht ein anderes Luftfahrtunternehmen für den Betrieb der vereinbarten Fluglinie bezeichnet;

c) die Betriebsgenehmigung nicht nach Artikel 3 (Abs. 4 und 6) des Abkommens vom 22. Juli 1955 widerrufen worden ist.

5. Diese Betriebsgenehmigung umfaßt nach Maßgabe der deutschen gesetzlichen Vorschriften auch das Recht der Niederlassung im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

Der Bundesminister für Verkehr
Im Auftrag

Anhang V

Abkommen zwischen Dänemark, Norwegen und Schweden über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftfahrt.

Seine Majestät der König von Dänemark, Seine Majestät der König von Norwegen und Seine Majestät der König von Schweden haben in der Auffassung, daß eine Koordinierung der Tätigkeit dieser drei Länder auf dem Gebiet der Luftfahrt sowohl aus verkehrspolitischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen zum gegenseitigen Vorteil sein wird, und in dem Wunsch, eine Regelung zu treffen, die in angemessener Weise die Interessen der drei Länder innerhalb der Zusammenarbeit berücksichtigt, jeder für seinen Bereich ein zwischen Det Norske Luftfartselskap A/S, Det Danske Luftfartselskab A/S und dem Aktiebolaget Aerotransport abgeschlossenes Konsortialabkommen, in dem die drei Luftfahrtgesellschaften übereingekommen sind, die Luftfahrt innerhalb eines gemeinschaftlichen Konsortiums unter dem Namen "Scandinavien Airlines system", hiernach genannt SAS, zu betreiben, genehmigt, da das abgeschlossene Konsortialabkommen und die Voraussetzungen, die diesem zu Grunde liegen, als mit den obengenannten Gesichtspunkten übereinstimmend angesehen werden.

Um dieses Ziel zu fördern, einigten sie sich über folgende Punkte:

Artikel 1

Die vertragschließenden Parteien sind sich darüber einig, daß die Luftfahrtsbehörden der drei Länder in der Ausübung der Kontrolle des SAS-Luftverkehrs, die nach den geltenden Gesetzen, Konzessionen und internationalen Bestimmungen erforderlich ist, zusammenzuarbeiten. Nähere Bestimmungen über die Gestaltung dieser Zusammenarbeit sind soweit als möglich nach einheitlichen Richtlinien von den Regierungen der drei Länder festzusetzen.

Artikel 2

Die Parteien haben dazu beizutragen, daß diejenigen Luftfahrzeuge, die den in der SAS zusammenarbeitenden Luftfahrtgesellschaften gehören, in dem Heimatland der betreffenden Gesellschaft registriert werden.

Artikel 3

Die Luftfahrtzeugnisse der Besatzungsmitglieder für die im Artikel 2 genannten Luftfahrzeuge werden von den Luftfahrtsbehörden in den entsprechenden Heimatländern der Besatzungsmitglieder ausgestellt. Um den Dienst auf Luftfahrzeugen, die in einem anderen Land als im Heimatland des Besatzungsmitgliedes registriert sind, zu ermöglichen, muß das Luftfahrtzeugnis von der Luftfahrtsbehörde dieses Landes anerkannt werden.

Artikel 4

Um den Luftverkehr zu erleichtern, haben die Parteien anzustreben, daß die Ein- und Ausfuhr von Flugmaterial sowie von anderen für den Luftverkehr notwendigen Ausrüstungsgegenständen für Rechnung der SAS zwischen den drei Ländern ungehindert durch etwaige Aus- und Einfuhrverbote und ohne Entrichtung von Zoll oder anderen Abgaben als solchen stattfinden kann, die beim Transport von derartigem Material und notwendiger Ausrüstung innerhalb des Staatsgebietes jedes der drei Länder zu erlegen sind.

Artikel 5

Während eines Krieges oder Bereitschaftszustandes haben die Parteien dazu beizutragen, daß die Zusammenarbeit innerhalb der SAS so lange fortgesetzt wird, wie es sich mit den Bereitschaftsbelangen jeder der drei Parteien vereinbaren läßt.

Hält es indessen eine vertragschließende Partei - aus bereitschaftsmäßigen Gründen - für notwendig, Personal und

Material aus dem Konsortium zurückzuziehen, haben die anderen vertragschließenden Parteien auf Ersuchen in jeder Weise dazu beizutragen, daß der Anteil der betreffenden Partei an dem Flugmaterial, den Ersatzteilen, der Werkstattausrüstung sowie dem Verwaltungs-, Flug- und Werkstättenpersonal der SAS in das Heimatland zurückbefördert oder möglicherweise in Übereinstimmung mit den Wünschen der betreffenden Partei an andere Plätze gebracht wird.

Artikel 6

Sollte zwischen den vertragschließenden Parteien wegen der Auslegung oder Anwendung dieser Vereinbarung Streit entstehen und läßt sich dieser Streit nicht durch Verhandlungen beilegen, so wird er einem Schiedsgericht, einer anderen Einrichtung oder Person, über die sich die vertragschließenden Parteien geeinigt haben, zur Entscheidung vorgelegt.

Die vertragschließenden Parteien verpflichten sich, jeder Entscheidung nachzukommen, die in der im ersten Abschnitt genannten Weise getroffen wird.

Artikel 7

Diese Vereinbarung behält ihre Gültigkeit, solange "Det Danske Luftfartselskab A/S " (DDL), "Det Norske Luftfartselskap A/S" (DNL) und "Aktiebolaget Aerotransport" (ABA) die Zusammenarbeit in dem Konsortium "Scandinavian Airlines System (SAS)", das durch ein gemeinsames Abkommen vom 8. Februar 1951 gegründet wurde, aufrechterhalten.

Nach dem 1. Oktober 1974 kann dieses Abkommen von jeder der vertragschließenden Parteien mit einer zwölfmonatigen Frist gekündigt werden.

Artikel 8

Dieses Abkommen ist zu ratifizieren und die Ratifizierungsurkunden sind baldmöglichst beim norwegischen Außenministerium zu hinterlegen. Sobald die Hinterlegung

der Ratifizierungsurkunden stattfindet, soll das norwegische Außenministerium umgehend die Parteien hiervon und von dem Zeitpunkt der Hinterlegung unterrichten.

Dieses Abkommen tritt in Kraft, sobald sämtliche drei vertragschließenden Parteien ihre Ratifizierungsurkunden hinterlegt haben.

Zur Bekräftigung haben die unterzeichneten Bevollmächtigten, die von ihren jeweiligen Regierungen hierzu ermächtigt wurden, dieses Abkommen unterzeichnet.

Ausgefertigt in Oslo, am 2o. Dezember 1951, in einem Exemplar mit dänischem, norwegischem und schwedischem Text, der jeweils in gleicher Weise maßgebend ist. Dieses Exemplar wird im norwegischen Außenministerium aufbewahrt,das den übrigen Parteien beglaubigte Abschriften dieses Abkommens übersendet.

gez.:M.A. Wassard
gez.:Halvard Lange
gez.:Hans Wison Ahlmann

Anhang VI

Betr.: Einhaltung der genehmigten Luftverkehrstarife

Sehr geehrte Herren !

Von Vertretern der International Air Transport Association - IATA - sowie des Board of Airlines Representatives in Germany - BARIG - bin ich darüber informiert worden, daß die Einhaltung der von der IATA vereinbarten und von mir genehmigten Fluglinientarife in der Bundesrepublik Deutschland zu wünschen übrig läßt. Hierüber wird auch seitens der Zivilluftverwaltungen anderer Staaten ernste Klage geführt.

Die Eigeninitiative der IATA zur Wiederherstellung geordneter Marktverhältnisse, die in dem von den Präsidenten der IATA-Mitgliedsgesellschaften am 25. Mai 1972 in Genf gefaßten Beschluß zum Ausdruck kommt, ist sehr zu begrüßen. Gleichwohl können auch die Zivilluftverwaltungen diesem ihnen erst jetzt bekanntgewordenen, ihren Genehmigungen eindeutig widersprechenden Marktverhalten der IATA-Gesellschaften und der nicht der IATA angehörenden Flugliniengesellschaften nicht tatenlos zusehen. Es bedarf daher staatlicher Maßnahmen, die ein Unterlaufen der genehmigten Tarife durch Sonderabmachungen, Gewährung von Rabatten, Zahlung von Zusatzprovisionen u.ä. wirkungsvoll verhindern.

Nach den einschlägigen Tarifbestimmungen in den von der Bundesrepublik Deutschland mit ausländischen Staaten abgeschlossenen Luftverkehrsabkommen bedürfen die von den beiderseits benannten Luftfahrtunternehmen zu vereinbarenden Tarife, die auf den im Fluglinienplan zu den Abkommen festgelegten Linien für die Beförderung von Fluggästen und Fracht anzuwenden sind, der Genehmigung der Luftfahrtbehörden eines

jeden Vertragsstaates. Die Genehmigung selbst richtet sich nach innerstaatlichem Recht.
Bei den Fluglinienunternehmen solcher Staaten, mit denen noch kein Luftverkehrsabkommen abgeschlossen ist, wird im Rahmen der jeweiligen Flugplangenehmigung auch über die anzuwendenden Tarife entschieden.
Maßgebliche Rechtsgrundlage für die Genehmigung der deutschen Zivilluftfahrtbehörde ist in jedem Fall § 21 des Luftverkehrsgesetzes - LuftVG - in der Fassung vom 4. November 1968 (Bundesgesetzblat 1968 Teil I Seite 1114 ff.).

Hiernach wird die Genehmigung der im Fluglinienverkehr mit der Bundesrepublik Deutschland anzuwendenden Beförderungsentgelte und -bedingungen mit folgenden Bedingungen und Auflagen verbunden:

1. Als auf Grund § 21 Abs. 1 LuftVG genehmigt gilt generell nur die Anwendung der von der IATA vereinbarten Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen, wenn und soweit sie von mir auf Grund eines von der Deutschen Lufthansa AG zu stellenden Antrages genehmigt worden sind. Abweichungen hiervon sind ohne meine vorherige Genehmigung nicht erlaubt.

2. Die so genehmigten Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen sind auch im Falle des Eintritts einer offenen Tarifsituation so lange weiterhin anzuwenden, bis von der IATA oder entsprechend den geltenden bilateralen Luftverkehrsabkommen von den beteiligten Luftfahrtunternehmen oder den Regierungen vereinbarte und von mir genehmigte neue Tarife an ihre Stelle treten.

3. Die Anwendung anderer Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen bedarf in jedem Fall meiner besonderen ausdrücklichen vorherigen Genehmigung, die das Luftfahrtunter-

nehmen, das sie anzuwenden beabsichtigt, mindestens 30 Tage vor der beabsichtigten Einführung zu beantragen hat.

4. Die Anwendung nicht von mir genehmigter und Verstöße gegen von mir genehmigte Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen (z.B. auch Sonderabmachungen, Gewährung von Rabatten an Großkunden und Zahlung unerlaubter Zusatzprovisionen usw.) werden gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 11 LuftVG als Ordnungswidrigkeiten verfolgt und mit einer Geldbuße bis zu 5.000,-- DM (Fünftausend Deutsche Mark) für jeden Fall der Zuwiderhandlung (jede Einzelbeförderung gilt als besonderer Fall) geahndet.

Ich bitte für diese Anordnung um Ihr Verständnis und um sorgfältige Beachtung. Ferner erwarte ich Ihre tatkräftige Unterstützung der Bemühungen der Luftverkehrsgesellschaften und der Regierungen um eine Wiederherstellung geordneter Marktverhältnisse. Ihnen ggf. bekanntwerdende Zuwiderhandlungen bitte ich mir mitzuteilen.

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Auftrag
Dr. Rehm

Beglaubigt:

Angestellte

Anlage: Rechtsbehelfsbelehrung

Anhang VII

DEUTSCHE DELEGATION
DER VORSITZENDE

Bonn, den .....

Herr Vorsitzender!

Bei den Luftverkehrsverhandlungen zwischen unseren beiden Delegationen wurde auch die Frage der abgabenfreien Ein- und Ausfuhr von Werbematerial behandelt.

Ich beehre mich, die dabei von der deutschen Delegation abgegebene Erklärung wie folgt schriftlich niederzulegen:

Nach den deutschen Vorschriften sind folgende Werbemittel, die unentgeltlich eingeführt und nicht zur entgeltlichen Abgabe im deutschen Zollgebiet bestimmt sind, bei der Einfuhr abgabenfrei:

1. Werbedrucke, einschließlich nicht eingerahmter Fotografien,

2. Listen und Jahrbücher ausländischer Hotels, die von amtlichen oder amtlich anerkannten ausländischen Fremdemverkehrsorganisationen oder auf deren Veranlassung veröffentlicht werden,

3. Merkblätter, Broschüren oder ähnliche Drucke über Eingangsabgaben, außenwirtschaftliche, post- und verkehrsrechtliche Vorschriften und dergleichen sowie Übersichtskarten und -pläne, alle diese, soweit sie zu Unterrichtszwecken von ausländischen Behörden oder von amtlichen oder amtlich anerkannten ausländischen Fremdenverkehrsorganisationen veröffentlicht werden,

4. Werbegegenstände, die sich durch ihre Aufmachung, Beschaffenheit oder Menge von Waren des üblichen Warenverkehrs unterscheiden; eine Kennzeichnung, die den üblichen Gebrauch der Ware nicht wesentlich beeinträchtigt, genügt nicht für eine solche Unterscheidung.

An den
Vorsitzenden der
..... Delegation

Die Abgabenfreiheit der Werbedrucke nach Nummer 1 und der Werbegegenstand nach Nummer 4 hängt davon ab, daß ihre Eigenschaft als Werbemittel augenscheinlich ist und ihr wesentlicher Zweck darin besteht, zum Kauf oder zur Miete im Zollausland hergestellter Waren oder zum Erwerb ausländischer Wertpapiere anzuregen oder für ausländische Verkehrsunternehmen, Banken oder Versicherungen oder für den Besuch des Auslands zu werben.

Abgabenfrei sind auch Gebrauchsanweisungen, Preisverzeichnisse und Fahrpläne ausländischer Unternehmen, die sich im wesentlichen auf Dienstleistungen oder im Ausland hergestellte Waren beziehen und nicht zur entgeltlichen Abgabe im deutschen Zollgebiet bestimmt sind.

Gleichfalls abgabenfrei sind Vordrucke für Ausstellungen oder Messen oder für Dienstleistungen des ausländischen Verkehrs- und Übernachtungsgewerbes, die zur unentgeltlichen Abgabe an Benutzer ausländischer Verkehrsunternehmen bestimmt sind oder an Reise- oder Verkehrsunternehmen unentgeltlich geliefert werden.

Diese Abgabenfreiheiten können gegenüber Staaten, die kein Gegenrecht üben, ausgeschlossen oder eingeschränkt werden.

Ich wäre Ihnen, Herr Vorsitzender, dankbar, wenn Sie die vorstehende deutsche Regelung Ihrer Regierung mitteilen würden, damit diese entscheiden kann, ob sie eine entsprechende Regelung auf der Grundlage der Gegenseitigkeit zu treffen bereit ist.

Genehmigen Sie, Herr Vorsitzender, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung.

....., den .....

Anhang VIII

DEUTSCHE DELEGATION
DER VORSITZENDE

Herr Vorsitzender!

Im Namen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, die von dem Wunsch geleitet ist, die Doppelbesteuerung der Seeschiffahrt- und der Luftfahrtunternehmen auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen sowie der Gewerbesteuer zu vermeiden, beehre ich mich, Ihnen folgendes mitzuteilen:

1. Auf Grund des § 49 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes und des § 6 Abs. 1 des Körperschaftsteuergesetzes können - unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit - Einkünfte, die eine in dem Gebiet der
ansässige Person aus einem Unternehmen mit Geschäftsleitung in diesem Gebiet durch den Betrieb von eigenen oder ge-charterten Schiffen oder Luftfahrzeugen im internationalen Verkehr bezieht, von den im Geltungsbereich dieser Gesetze erhobenen Steuern vom Einkommen befreit werden. Entsprechendes gilt im Falle der Gegenseitigkeit auch für die Gewerbesteuer (§ 2 Abs. 7 Gewerbesteuergesetz).

   Auf Grund des § 2 Abs. 3 des Vermögensteuergesetzes wird - unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit - das im Geltungsbereich dieses Gesetzes gelegene Betriebsvermögen einer in dem Gebiet
ansässigen Person von der Vermögensteuer befreit, wenn dieses Vermögen dem Betrieb von eigenen oder ge-charterten Schiffen oder Luftfahrzeugen eines Unternehmens dient, dessen Geschäftsleitung sich in dem Gebiet der
befindet.

   Die vorstehenden Absätze gelten auch für Beteiligungen von Seeschiffahrt- und Luftfahrtunternehmen an einem Pool, einer gemeinsamen Betriebsorganisation oder einer internationalen Betriebsgemeinschaft.

2. Der Begriff "Person" bedeutet Personen jeder Art, d.h. natürliche Personen und juristische Personen.

3. Der Begriff "eine in dem Gebiet der
ansässige Person" bedeutet eine natürliche Person, die
im Sinne der Steuergesetze in dem
Gebiet der ansässig ist und im
Sinne der in Ziffer 1 genannten Steuergesetze weder ihren Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Geltungsbereich dieser Gesetze hat. Eine juristische Person gilt als eine in dem Gebiet der
ansässige Person, wenn sie ihre Geschäftsleitung oder ihren Sitz in dem Gebiet der
hat, ohne gleichzeitig ihren Sitz bzw. ihre Geschäftsleitung im Geltungsbereich der unter 1. genannten Gesetze zu haben.

Ich bitte mitzuteilen, ob in der
die in Ziffer 1 geforderte Gegenseitigkeit bei der steuerlichen Behandlung der im Geltungsbereich der in Ziffer 1 genannten Gesetze ansässigen Seeschiffahrt- und Luftfahrtunternehmen gewährt wird. Ist dies der Fall, so werden auch im Geltungsbereich der in Ziffer 1 genannten Steuergesetze die dort erwähnten Steuerbefreiungen gewährt werden.

Genehmigen Sie, Herr Vorsitzender, die Versicherung meiner ausgezeichneten Hochachtung.

= bei der ICAO registriert

Anhang IX

Stand: 1. 12. 1974

Übersicht über die zweiseitigen Luftverkehrsabkommen

I. Folgende Luftverkehrsabkommen sind in Kraft:

	Land	Unterzeichnung	Zustimmungsgesetz vom	Zustimmungsgesetz in Kraft	Zustimmungsgesetz BGBl. II	Abkommen in Kraft	Abkommen BGBl. II
=	Afghanistan	22. 7. 59	22. 12. 60	21. 12. 60	1960 S.2432	10. 7. 61	1961 S.1096
=	Argentinien	20. 9. 60	1. 8. 61	6. 8. 61	1961 S.1045	10. 3. 63	1963 S. 911
=	Äthiopien	16. 4. 58	28. 10. 59	5. 11. 59	1959 S.1065	15. 3. 60	1960 S.1327
=	Australien	22. 5. 57	21. 8. 58	28. 8. 58	1959 S. 323	10. 1. 59	1959 S. 120
=	Belgien	14. 4. 56	4. 4. 57	12. 4. 57	1957 S. 45	8. 6. 59	1959 S. 764
=	Brasilien	29. 8. 57	28. 1. 59	12. 2. 59	1959 S. 73	15. 8. 64	1964 S.1230
=	Chile	30. 3. 64	3. 2. 65	13. 2. 65	1965 S. 79	17. 2. 68	1968 S. 168
=	Dänemark	29. 1. 57	30. 9. 57	4. 10. 57	1957 S.1420	28. 4. 58	1958 S. 115
=	Ecuador	20. 9. 62	6. 8. 63	14. 8. 63	1963 S.1079	21. 12. 63	1964 S. 142
=	Frankreich	4. 10. 55	4. 12. 56	12. 12. 56	1956 S.1077	30. 9. 57	1957 S.1299
=	Ghana	6. 8. 68	25. 8. 69	30. 8. 69	1969 S.1553	6. 11. 69	1969 S.2192
=	Griechenland	7. 6. 63	2. 2. 65	13. 2. 65	1965 S. 69	12. 8. 65	1965 S.1140
	Guatemala	24. 7. 68	9. 1. 74	13. 1. 74	1974 S. 1	20. 7. 74	1974 S.1110
=	Indien	31. 5. 63	15. 6. 64	24. 6. 64	1964 S. 677	20. 3. 65	1965 S. 914
	Indonesien	4. 12. 69	24. 3. 71	31. 3. 71	1971 S. 192	1. 3. 73	1973 S.1664

	Land	Unterzeichnung	Zustimmungsgesetz vom	Zustimmungsgesetz in Kraft	Zustimmungsgesetz BGBl. II	Abkommen in Kraft	Abkommen BGBl. II
=	Irland	12. 6. 56	4. 4. 57	12. 4. 57	1957 S. 53	5. 7. 57	1957 S. 700
=	Island	12. 8. 59	30. 5. 60	4. 6. 60	1960 S.1525	5. 1. 61	1961 S. 3
=	Japan	18. 1. 61	24. 4. 62	12. 5. 62	1962 S. 173	12. 7. 62	1962 S.1437
=	Jordanien	29. 1. 70	27. 8. 71	5. 9. 71	1971 S.1077	18. 8. 72	1972 S.1467
=	Jugoslawien	10. 4. 57	4. 2. 59	14. 2. 59	1959 S. 109	13. 7. 59	1959 S. 912
=	Libanon	15. 3. 61	24. 4. 62	12. 5. 62	1962 S. 184	26. 6. 74	1974 S.1059
=	Kamerun	22. 10. 64	15. 3. 66	24. 3. 66	1966 S. 109	8. 7. 67	1967 S.2288
=	Luxemburg	5. 7. 61	24. 4. 62	15. 5. 62	1962 S. 195	24. 6. 65	1965 S. 908
	Malaysia	11. 1. 67	27. 9. 70	1. 7. 70	1970 S. 681	27. 9. 70	1970 S.1183
=	Marokko	12. 10. 61	21. 12. 62	1. 1. 63	1962 S.2369	23. 8. 63	1963 S.1213
=	Mexiko	6. 3. 67	20. 2. 69	27. 2. 69	1969 S. 193	2. 11. 69	1969 S.2129
=	Niederlande	28. 9. 56	30. 9. 57	4. 10. 57	1957 S.1413	28. 4. 58	1958 S. 115
=	Norwegen	29. 1. 57	30. 9. 57	4. 10. 57	1957 S.1427	28. 4. 58	1958 S. 115
=	Österreich	15. 3. 65	15. 3. 66	24. 3. 66	1966 S. 126	30. 3. 66	1966 S. 540
	Kanada	26. 3. 73	27. 1. 75	1. 2. 75	1975 S. 121	18. 2. 75	
=	Pakistan	20. 7. 60	5. 5. 61	11. 5. 61	1961 S. 497	25. 11. 61	1961 S.1665
=	Peru	30. 4. 62	8. 5. 63	17. 5. 63	1963 S. 373	2. 9. 64	1964 S.1311

	Land	Unterzeichnung	Zustimmungsgesetz vom	Zustimmungsgesetz in Kraft	Zustimmungsgesetz BGBl. II	Abkommen in Kraft	Abkommen BGBl. II
=	Portugal	31. 3. 58	20. 6. 59	26. 6. 59	1959 S. 697	7. 10. 59	1959 S.1019
=	Schweden	29. 1. 57	30. 9. 57	4. 10. 57	1957 S.1435	28. 4. 58	1958 S. 115
=	Schweiz	2. 5. 56	4. 4. 57	12. 4. 57	1957 S. 61	2. 6. 57	1957 S. 280
=	Senegal	29. 10. 64	15. 3. 66	24. 3. 66	1966 S. 118	22. 6. 67	1967 S.2047
=	Singapur	17. 1. 67	24. 3. 71	31. 3. 71	1971 S. 184	14. 8. 71	1971 S.1031
=	Spanien	28. 4. 60	5. 5. 61	11. 5. 61	1961 S. 504	2. 9. 61	1961 S.1389
=	Thailand	5. 3. 62	23. 12. 64	9. 1. 65	1965 S. 1	2. 9. 65	1965 S.1431
=	Tunesien	27. 5. 69	24. 3. 71	31. 3. 71	1971 S. 177	2. 12. 71	1972 S. 8
=	Türkei	5. 7. 57	21. 12. 62	1. 1. 63	1962 S.2376	22. 1. 66	1966 S. 48
	UdSSR	11. 11. 71	15. 11. 72	19. 11. 72	1972 S.1525	15. 1. 73	1973 S.1406
=	Uruguay	31. 8. 57	28. 1. 59	12. 2. 59	1959 S. 80	22. 10. 72	1973 S. 30
=	Verein. Arab. Rep.	16. 2. 60	5. 5. 61	11. 5. 61	1961 S. 511	3. 8. 62	1963 S. 48
=	Verein. Königreich	22. 7. 55	4. 12. 56	12. 12. 56	1956 S.1071	7. 3. 57	1957 S. 30
=	Vereinigte Staaten	7. 7. 55	4. 4. 56	7. 4. 56	1956 S. 403	16. 4. 56	1956 S. 598
=	Zypern	18. 10. 67	14. 5. 69	22. 5. 69	1969 S. 981	5. 1. 70	1970 S. 48

II. Folgende Luftverkehrsabkommen sind paraphiert bzw. bereits unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft:

Land	Paraphierung	Unterzeichnung	vom	Zustimmungsgesetz in Kraft	BGBl. II
Birma	1. 9. 73				
Bolivien	30. 5. 68	15. 11. 68	25. 11. 70	2. 12. 70	1970 S.1197
Finnland	8. 11. 73	21. 5. 74			
Irak	27. 3. 62	eingeleitet			
Iran	11. 12. 71 *)				
Israel	27. 11. 69	12. 2. 71			
Italien	10. 9. 71				
Jamaika	13. 11. 74				
Jordanien	30. 10. 69	29. 1. 70	27. 8. 71	5. 9. 71	1971 S.1077
Kolumbien	17. 7. 62	25. 11. 68	27. 6. 70	1. 7. 70	1970 S. 673
Kongo (Kinshasa)	24. 8. 71				
Kuweit	20. 3. 69	30. 4. 74			
Liberia	17. 5. 58	30. 1. 70	17. 4. 74	24. 5. 74	1974 S. 317
Mauritius		26. 2. 74			
Ostafrika (Kenia, Uganda, Tansania)	8. 8. 64	eingeleitet			

*) Neuparaphierung

Land	Paraphierung	Unterzeichnung	vom	Zustimmungsgesetz in Kraft	BGBl. II
Panama	29. 9. 65	5. 7. 68	25. 8. 69	30. 8. 69	1969 S.1560
Paraguay	12. 9. 73	26. 11. 74			
Philippinen	12. 3. 70	6. 8. 71			
Polen	22. 3. 74				
Saudi-Arabien	13. 7. 62	19. 9. 73			
Sierra Leone		24. 9.)o	15. 11. 74	24. 11. 74	1974 S.1333
Sri Lanka (Ceylon)	20. 2. 69 21. 6. 72*)	24. 7. 73			
Südafrika		eingeleitet			
Sudan	30. 5. 62	eingeleitet			
Togo	19. 5. 71	27. 5. 71	23. 8. 74	28. 8. 74	1974 S.1129

*) Neuparaphierung

LITERATURVERZEICHNIS

oh. Verfasser * — ABC World Airways Guide vom April 1974/ Wo 478, S. 6 - 11

Aberle, Gerd — Ökonomische Grundsatzfragen des Luftverkehrs in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVwG), Reihe B 2, Köln 1968, S.337 ff

Achtnich, H. — Alte Luftrechtsdokumente ZLW 1965, S. 97 - 102

oh. Verfasser — Agreeing Fares and Rates A Survey of the Methods and Procedures used by the Member Airlines of the International Air Transport Association; herausgegeben von der IATA, 1972, zitiert: Agreeing Fares and Rates

Bail, M./Schädel, W./ Hutter, H. — Zollgesetz und Durchführungsbestimmungen, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: Oktober 1974, 20. Ergänzungslieferung, Bonn

Bärmann, J. — Artikel 93 des Abkommens von Chicago und das Völkerrecht ZLR 1953, S. 1 - 20

Becker, H.J. — Die Bedeutung des Artikels 123 IV des Grundgesetzes für die Reichsverträge in: DVBl. 1955, S. 145 - 148

Beine/Lohmann — Luftverkehrsrecht Die wichtigsten Bestimmungen und Abkommen des nationalen und internationalen Luftrechts (Kirschbaum Verlag) Bad Godesberg, 1966

Bellstedt, Ch. — Bedürfen Subventionen gesetzlicher Grundlage? DÖV 1961, S. 161 - 171

Bentzin, Joachim F. — Möglichkeiten des zivilen Luftverkehrs in Deutschland in: ZLW 1973, S. 61 - 66

Berber, Friedrich — Lehrbuch des Völkerrechts Allgemeines Friedensrecht, Bd.I, München und Berlin 1960

oh. Verfasser — 'Billige Kredite aus der Trickkiste'; 'Großmut' in: Die Zeit Nr. 3 vom 11. 1. 1974, S. 24

* *Aufsätze ohne Verfasser sind nach dem Anfangsbuchstaben des Aufsatztitels geordnet.*

Böhme, Karl-Heinz — Die internationale Organisation der zivilen Luftfahrt in ihrem geschichtlichen Werdegang, Dissertation, Göttingen 1956

Böhme, Karl-Heinz — Lufthoheit und Weltraumflug ZLR 1956, S. 184 - 197

Böhmert — Die Luftseegrenze Archiv für Luftrecht 1936, S. 96

Bongers, Hans Martin — Deutscher Luftverkehr Entwicklung, Politik, Wirtschaft, Organisation Bad Godesberg 1967 zitiert: Deutscher Luftverkehr

Brauchitsch, M. v./ Ule, C.H./ Reuß, W. — Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Band VIII, 1. Halbband, Wirtschaftsverwaltungsrecht I, Köln, Berlin, Bonn, München 1963

Bronstein-Semendjajew — Taschenbuch der Mathematik, Zürich und Frankfurt (Main) 1968

Brüggemann, G. — Luft-Schlösser aus Brüssel in: 'Die Welt' vom 18. 7. 1972

Buergenthal, Thomas — Law-Making in the International Civil Aviation Organization, Editor R.B. Lillich, in: The Procedural Aspects of International Law Series Nr. 7 Syracuse University Press, 1969, 2475

Burchard — Wettbewerb und Marktregelung im internationalen Luftverkehr Diss. Kiel 1951

Carroz, J. — Die internationale Gesetzgebung für die Luftfahrt über hoher See ZLR 1959, S. 1 - 24

Carton, L. — La structure juridique du transport aèrien en Europe á la veille du marché commun in: Revue Française de Droit Aérien 1958, S. 101 - 128

Cheng, Bin — The Law of International Air Transport London 1962

Chuang, R.Y. — The International Transport Association A case study of a quasi-governmental organization Leiden 1972

oh. Verfasser — Civil Aviation in 1970
A Review of Significant Developments in Air Transport During the Past Year
in: ICAO Bulletin May 1971, S. 13 - 38

Cooper, John C. — Der Flug in große Höhen und die nationale Staatsgewalt
in: ZLR 1952, S. 237 - 245

Cooper, John C. — Le Plan des Bermudes
in: Revue Française de Droit Aérien 1947, S. 139 - 152

Cooper, John C. — Zonen im Luft-Weltraum
Vorbeugungs- und Schutzzwecken dienende Hoheitsbefugnisse
in: ZLW 66, S. 101 - 110

Culmann, Herbert — Preisbildung und Wettbewerb im nationalen und grenzüberschreitenden Luftverkehr , S. 84 ff
in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVwG), Reihe B 2, Köln 1968

Culmann, Herbert — Weltweiter Wettbewerb im Luftverkehr
in: Internationales Archiv für Verkehrswesen 1967, 19. Jhg., S. 204 - 206

Dancko, v. — De jure principis aero, Diss. 1687

oh. Verfasser — Der Pleitegeier fliegt fröhlich mit
in: Der Spiegel Nr. 27 vom 26. 6. 1972, S. 32 - 42

Deswarte, Willem — Zusammenarbeit
in: Interavia 1955, S. 756 f

Dicker — The use of Arbiration in the Settlement of Bilateral Air Rights Disputes
in: Vanderbilt Journal of transnational Law, Bd. 3, 1970, S. 124 - 163

Döll, Bernhard — Völkerrechtliche Kontinuitätsprobleme bei internationalen Organisationen
Berlin 1967

Doz, Maurice — The Work of the Europan Civil Aviation Conference
in: Revue du Secrétariat Général à l'Aviation Civile, France No. 150, 15. 5. 1974

Ebelt, K. — Der zivile Luftverkehr nach dem Deutschlandvertrag und dem Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft
ZLR 1952, S. 289 - 306

oh. Verfasser — ECAC/FRS/3 - WP: ECAC Working Group on Fares and Rates for scheduled Services Third Meeting, Paris 27 - 29 Nov. 1973, S. 5

oh. Verfasser — EG-Bericht der Fachgruppe Verkehr und Kommunikationsmittel über den 'Entwurf für eine Entscheidung des EWG Rates über die ersten Maßnahmen eines gemeinsamen Vorgehens auf dem Gebiet des Luftverkehrs' vom 30. 8. 1973, S. 22 ff, Berichterstatter: Le Grave, CES 75/73 fin N/Kn

Ehle, D/Meier, G. — EWG Warenverkehr, Außenhandel-Zölle-Subventionen, Köln 1971

Einstein, Albert/ Freud, Sigmund — Warum Krieg?
detebe 28, Wien 1953
Schriftenreihe d. Österr. Unesco-Kommission 3

Erler, J. — Rechtsfragen der ICAO
Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation und ihre Mitgliedstaaten
Köln, Berlin, Bonn, München 1967

Fauchille, Paul — Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats, Paris 1901
auch abgedruckt in der Revue générale de Droit International Public VII (1901), S. 414 - 485

Faull, Otto/ Rudolf, Alfred — Das Übereinkommen über Lufttüchtigkeitszeugnisse eingeführter Luftfahrzeuge
ZLW 1961, S. 81 - 100

oh. Verfasser — Fischer-Weltalmanach 74, Zahlen, Daten, Fakten

Föllmi, Anton, S. — Lufttransport und europäische Integration Ökonomische, soziale, technische und politische Aspekte des europäischen Luftverkehrs, Diss. Basel 1962

oh. Verfasser — Formularbuch für die Behandlung völkerrechtlicher Verträge, herausgegeben vom Referat V 1 (Völkerrecht und Staatsverträge) des Auswärtigen Amts

Forsthoff, Ernst — Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allgemeiner Teil, 6. Auflage, München und Berlin 1956

Franke, K.-B. — Luftpost - Stiefkind des Linienverkehrs? in: Der Lufthanseat Nr. 179, Juni 1974, S. 5

oh. Verfasser — Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. 1. 1973

Fritz, Gerhard — Besondere Probleme der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftfahrt insbesondere mit Entwicklungsländern in: Schriftenreihe des Luftfahrtbeirats beim Bundesminister für Verkehr, Heft 11, S. 27 - 47, Hof 1964

Guillot, J. — Libertés de l'air et droits commerciaux in: Revue Française de Droit Aérien 1968, S. 15 - 30

Guillot, J. — L'Economie du Transport Aérien, Libertés de l'Air et Echanges de Droits Commerciaux, Paris 1970

Guldimann, W. — Cuius est solum, eius est usque ad coelum ZLR 1952, S. 213 - 233

Goedhuis — Some Trends in the Political and Legal Thinking on the Conquest of Space in: Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht, April 1962, S. 121 ff

Graumann, Horst — Die Rechtsnatur der Genehmigung von Luftverkehrsunternehmen nach § 20 LuftVG, Diss. Mainz 1966

Gröger, Herbert — Die Bedeutung von technischen Kooperationen für Luftverkehrsgesellschaften innerhalb Europas unter besonderer Berücksichtigung der technischen Kooperation ATLAS, Diss. Braunschweig 1972

Hallmann — Airunion - europäisch oder weltweit
in: Europäische Wirtschaft, 1959/18, S. 456

Hamm, Walter — Der Wettbewerb zwischen den Eisenbahnen und dem Luftverkehr
in: Internationales Archiv für Verkehrswesen 18. Jg., 1966, Nr. 3, S. 75 - 80

Hammarskjöld, Knut — Economics of air transport and tourism
in: ICAO-Bulletin, August 1972, S. 17/18

Hammarskjöld, Knut — 'Luftverkehr: Transition und Evolution'
in: Interavia 10/1974, S. 977 - 978

Hazeltine, H.D. — The Law of the Air
New York, 1971,

Hermsen, W. — Der Luftverkehr in den 80er Jahren, Teil 2
in: Der Lufthanseat, Nr. 167, 1973, S. 5

Hermsen, W. — Wirtschaftliche Aspekte des Überschallverkehrs
in: Flugwelt international 1967, 19. Jhg., S. 154 ff

Höltje, Gerhard — Fortschrittlicher Luftverkehr und seine Bedingungen
in: Internationales Archiv für Verkehrswesen 1967, 19. Jhg., S. 158 - 162

Hoenicke, Ulf — Die Fortgeltung von Verträgen des Deutschen Reichs in der BRD und der DDR
Diss. Göttingen 1972, Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen, Reihe Allgemeines Völkerrecht Band 14

Huber, Ernst-Rudolf — Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 1, 2. Aufl., 1953, Tübingen

Hübener, J. — Erste Europäische Staatenkonferenz zur Erleichterung des Luftverkehrs, Cannes 1953
in: ZLR 1953, S. 333 - 335

Husen, Paul van — Gibt es in der Verwaltungsgerichtsbarkeit justizfreie Regierungsakte?
in: DVBl 1953, 70

oh. Verfasser — ICAO-Circular 1967 76-AT/11
North Atlantic Forecasts
March 67, Montreal 1966, S. 10

oh. Verfasser — ICAO-Circular 1970, 98-AT/19
Treaty on Air Transport in Africa
Establishment of Air Afrique (Yaoundé 1961)
Published by authority of the Secretary General for the information of Contracting States

oh. Verfasser — ICAO Digest of Statistics No. 128, Series T - No. 26, S. 67, Traffic 1960 - 1966

oh. Verfasser — ICAO Doc 8681, International Agreement on the procedure for the establishment of tariffs for scheduled air services vom 10. Juli 1967

oh. Verfasser — ICAO Doc 9099-LGB/306
Aeronautical Agreements and Arrangements, Fourth Annual Supplement (For the Year 1973), S. 10,
Published by authority of the Secretary General 1974, Montreal, Canada

oh. Verfasser — ICAO-Handbook on Capacity Clauses in bilateral Air Transport Agreements 1965, ICAO-Circular 72-AT/9

Ipsen, H.P. — Öffentliche Subventionierung Privater
in: DVBl 1956, S. 461 - 469

oh. Verfasser — Institut für Luftverkehrsstatistik aufgelöst
DAeC-Nachrichten 1973 Nr. 5, S. 29

oh. Verfasser — ITA-Bulletin Nr. 17 vom 6. Mai 1974, S. 392

Johenning, F.W. — Der Wiederaufbau der kommerziellen Zivilluftfahrt der BRD nach dem 2. Weltkrieg
Freiburger (Schweiz) Dissertation, Köln 1963

Jordan, William A. — Airline Capacity Agreements Correcting a Regulatory Imperfection
in: Journal of Air Law and Commerce 1973
Volume 39, Issue 2, S. 179 - 213

Knauerhase, R.H. — Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer), Die WK-Reihe, Der Wirtschafts-Kommentator, Teil A: Steuerrecht, A IV, 7, Loseblattsammlung, Stand: November 1973, 15. Ergänzung, Frankfurt/M. 1973

Kneifel, J. — L'aviation civile en République démocratique Allemande, Berlin 1972

oh. Verfasser — Konsolidierung unter Krisendruck in: Interavia Nr. 10/74, S. 975

Kreipe, Werner — Leistungen und Ziele im Luftverkehr in: Wirtschafts-Correspondent 1966, Nr. 51, S. 48 - 50

Kreipe, Werner — Luftverkehrspolitische Bilanz nach 10 Jahren deutscher Lufthoheit in: WiCo 1965, Nr. 24, S. 41 - 43

Kreipe, Werner — Revision der Abkommen Auszüge aus einem Referat vor dem Club der Luftfahrt in: WiCo 1966, Nr. 13, S. 11

Kucherow — Sowjetische Souveränitätsansprüche in der Stratosphäre in: Osteuropa 1957, S. 505 ff

Kroell, Joseph — Traité de Droit International Public Aérien, Paris 1934 Les Editions Internationales

Larsen, P.B. — Arbitration in bilateral Air Transport Agreements Archiv for Luftrett, Bind 2, Heft 3 , 1964, S. 14

Lemoine, M. — L'idée européenne dans l'aviation de transport et l'accord multilatéral sur les droits commerciaux pour les transports aériens non reguliers en Europe in: Revue Française de Droit Aérien 1957, S. 1 - 12

Lisowskij — Völkerrecht, 1955 zitiert in: American Journal at International Law 1957, S. 136

Liszt, Franz von/ Fleischmann, Max — Das Völkerrecht systematisch dargestellt 12. Aufl., Berlin 1925

Litvine, Max — Précis élémentaire de Droit Aérien Bruxelles 1953

Lowenfeld, A.F. — Aviation Law Cases and Materials New York 1972

oh. Verfasser	Luftverkehr, Mehr Kostenechtheit und Einfachheit im Luftverkehrstarifsystem gefordert Aerokurier 10/73, S. 742
Mahnke, H.H.	Das Recht des zivilen Zugangs nach Berlin in: Deutschland Archiv, Febr. 1969, S. 148 f:
Mangoldt, v./ Klein	Das Bonner Grundgesetz, Band II, 2. Aufl. Frankfurt (Main), Berlin 1964
Mankiewicz	Interprétation et application de l'Article 77 de la Convention de Chicago Travaux du Comité juridique et décision du Conseil in: Revue Française de Droit Aérien 1969, S. 355 - 368
Matessco, M.	Le systéme Chicago - O.A.C.I. et le droit aérien soviétique in: Revue Française de Droit Aérien 1966, S. 17 - 31
McNair	The Law of the Air Third Edition by M.R.E. Kerr and A.M. Evans, London 1964
Meili, F.	Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht Zürich 1908
Meinhold, Wilhelm	Subventionen in:Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 10, Göttingen 1959, S. 236 - 247
Merk, Wilhelm	Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Band, Berlin 1962,
Meurer	'Luftschiffahrtsrecht' in den Annalen des Deutschen Reichs, 1909, S. 181 ff und gesondert München und Berlin 1909
Meyer, Alex	Die Staatshoheit im Luftraum und die Entwicklungen im Weltraum in: ZLW 65, S. 296 - 311
Meyer, Alex	Freiheit der Luft als Rechtsproblem, Leitfaden für internationale Luftverkehrsrechte, Zürich 1944

Meyer, Alex — Internationale Luftfahrtabkommen
Band 1 - 6, Köln, Berlin 1953 - 1972

Meyer, Alex — in: Nationale Tagungen auf dem Gebiet des Luftrechts
in: ZLR 1954, S. 151

Meyer, Alex — Zur Frage einer Neuorganisation des europäischen Luftlinienverkehrs Zusammenschluß oder Zusammenarbeit?
in: ZLR 1952, S. 133 - 145

Mezin, J.-P. — Real Cooperation and Benefits within ATLAS and KSSU
in: ITA No. 17 v. 6. 5. 1974, S. 395 - 401

Model/Creifelds — Staatsbürgertaschenbuch
14. Aufl., München 1975

Münster — Weltluftverkehr fordert Weltluftrecht
in: Archiv für Luftrecht 1939, 10. Band, Heft 1, S. 13 - 19

Neubauer — Die Ausgestaltung der Luftschiffahrt in ihren mutmaßlichen Wirkungen auf das Rechtsleben, Gerichtshalle LII (1908), S. 602

Nibler, F./ Hofmann, M./Klein, W. — Das Recht des Verkehrs, Teil V Luftverkehr
Vorschriftensammlung in Loseblattform, Teil G, Stand: März 1971

Niedecken, D. — Hat die Air Union noch eine Chance?
in: WICO 1965 Nr. 20, S. 12

O'Connor, W.E. — Economic Regulations of the World's Airlines, A Political Analysis
New York 1971, Verl. Praeger Publishers

Onken, Walter E. — Die Zusammenarbeit der Fluggesellschaften in der IATA
in: Verkehr, Wien, 1965 Nr. 42, S. 1524 - 1526

Oppikofer, Hans — Die aktuellen Probleme des Luftrechts
aus: Verhandlungen des Schweizer Juristenvereins, Heft Fasc. 2, 1946

Orlovius, H. — Das Werden der deutschen Luftfahrt
in: Die Weltgeltung der deutschen Luftfahrt herausgegeben von Ernst Schultze/H. Orlovius (Strömungen der Weltluftfahrt 4. Band), S.1-12, Stuttgart 1938,

Orlovius, Heinz — Internationale Zusammenarbeit im Luftverkehr in: Europa Verkehr 1965, Nr. 2/3, S. 113 - 116

Orlovius, Heinz — Multilaterale Zusammenarbeit in der Luftfahrt in: Flugwelt international 1966, Heft 7, S. 554 f

Orlovius, Heinz — Verkehrspolitische Grundsatzfragen des Luftverkehrs in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. (DVwG) Reihe B 2, Köln 1968, S.127ff

Papacostas, N. — L'influence de l'activité spatiale sur la notion de la souveraineté in: Revue Française de Droit Aérien 1968, S. 259 - 267

Peters, Hans — Lehrbuch der Verwaltung Springer Verlag, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949

Picard, R.G. — Le problème de la capacité et des fréquences in: Revue Française de Droit Aérien 1948, S. 49 - 62

Pietrass, A. — Die Erscheinung des Stoßwellenknalls von Überschallflugzeugen Jahrbuch der WGLR 1964, S. 216 ff

Pignochet, Anne — L'organisme le plus évolué du Droit International: La Commission Internationale de Navigation Aérienne, Thèse Paris 1935

Pillai, K.G.J. — The Air Net The case against the world aviation cartel New York 1969, Grossman Publishers

Plan, Pierre Paul — Jean-Jaeques Rousseau Aviateur Mercure de France vom 16. Okt. 1910

Rehm, G.-W. — Einige Völkerrechtliche Betrachtungen zum sowjetischen Souveränitätsanspruch im Luftraum in: ZLR 1959, S. 174 - 182

Rehm, G.-W. — 10 Jahre Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) in: Europa Verkehr 1965, Nr. 4, S. 193 - 194

Riesch — Das erste Luftfahrtabkommen der Welt Archiv für Luftrecht (AfL) 1940, S. 41 ff

Riese, Otto — Das mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa
in: ZLR 1959, S. 125 - 139

Riese, Otto — Das internationale Recht der zivilen Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Rechts:
Luftrecht, Stuttgart 1949

Rinck, Gerd — Die internationalen Elemente im Lufttransport
ZLW 1966, S. 1 - 19

Rinck, Gerd — Wirtschaftsrecht, 4. Aufl., Köln 1974

Rinck, Gerd — Interessengemeinschaften und Kartelle im Luftverkehr
in: Festschrift für Otto Riese, 1964, S. 497 - 517

Ringleb, W. — Bundesrepublik und internationales Luftrecht
in: Der Volkswirt 1952 Nr. 9, S. 13

Rodière, R. — La Constitution des sociétés multinationales de transports aériens
in: Revue Française de Droit Aérien 1965, S. 159 - 169

Röhm, Heinz — Strukturwandel im Luftverkehr
in: Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaften an der Universität Münster, 1961, Heft 23, S. 5 - 29

Rössger/Hünermann — Einführung in die Luftverkehrspolitik, 196

Rössger, Edgar — Gedanken zu einer gesamteuropäischen Flugplangestaltung
in: Internationales Archiv für Verkehrswesen Nr. 17, 1965, S. 10 - 13

Sand, P.H. — Die Air Union und das Wettbewerbsrecht des Gemeinsamen Marktes
ZLW 1960, S. 111 - 120

Schaffar, M./ Schlosser, F. — Calcul de la propagation du bang en atmosphère rèelle: position géométrique de la focalisation pour la loi de montée de concorde, intensité du bang au voisinage des extinctions longitudionale et latérales
Bericht 11/74, ISL, Deutsch-Französisches Forschungsinstitut Saint-Louis

Schenkman, Jakob — International Civil Aviation Organization
Geneve 1955, Etudes d'histoire économique, politique et sociale XIV

Schleicher/Reymann/ Abraham
Das Recht der Luftfahrt
Kommentar und Quellensammlung, Band I, II
3. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, Bonn, München Bd. I 1960, Bd. II 1966

Schleicher, Rüdiger/ Reymann, Friedrich
Recht der Luftfahrt
Kommentar zur deutschen Luftfahrtgesetzgebung, 2. Aufl.
Karl Heymanns Verlag, Berlin 1937

Schmidt, Klaus-Peter
Die wirtschaftlich-politische Ordnung des internationalen Luftlinienverkehrs als völkerrechtliches Problem, Mü.1965, Diss.

Schwenk, Walter
Lösungsmodelle für eine Integration des Luftraums
Sonderdruck aus Verkehr und Gemeinschaftsrecht, Kölner Schriften zum Europarecht, Bd. 18, S. 45 - 62

oh. Verfasser
Sechs Jahre Airunion-Verhandlungen ohne Erfolg
Aerokurier 1965, Heft 2, S. 364

Seebohm, H.C.
Der Luftverkehr in europäischer Sicht
Braunschweigisches Industrie- und Handelsblatt 1959/142, S. 349

Seidl-Hohenveldern
Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, 2. Aufl.,
Köln, Berlin 1971

Senate-Reporte
Reporte No. 473, 88th Congress, 1st Session, Calendar No. 449, International Air Transportation Rates, Report by Mr. Morney to accompany S. 1540 of the Federal Aviation Act of 1958

Shawcross, C.N. and Beaumont, K.M.
On Air Law, 3.ed. by Peter B. Keenan u.a. With a chapter on space law by J.F. McMahon. London, Vol. 1: Text 1966, Vol. 2: Appendices, tables, index, service, 1966; and Second Edition, London 1951

Simma, Bruno
Das Reziprozitätselement im Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge (Gedanken zu einem Bauprinzip der internationalen Rechtsbeziehungen)
Schriften zum Völkerrecht, Band 23, Berlin 1972

Slotemaker, L.H.
'Die Straßburger Luftverkehrskonferenz'
Ein Ansporn für Europa
in: Interavia 10. Jhg. 1955, Nr. 10,
S. 753 - 755

Smirnoff, M. — Le régime juridique commun de l'espace aérien et cosmique comme la seule solution du problème de la délimitation de ces espaces
in: Revue Française de Droit Aérien 1971, S. 27 - 34

Specht, Wolfgang — Die IATA, Eine Organisation des grenzüberschreitenden Luftlinienverkehrs und ihre allgemeinen Beförderungsbedingungen
Bern, Frankfurt/Main 1973
Europäische Hochschulschriften R 2, Bd. 78

Stalder, Fritz — Die Freiheit des Luftraumes
in: Einführungskurs ins Luftrecht, S. 9 ff, 11 Referate v. 7./8. 11. 1958 a.d. Universität Freiburg, erschienen: 1960

Stern, K. — Rechtsfragen der öfffentlichen Subventionierung Privater
JZ 1960, S. 518 - 525

Thomas, Heinrich — Deutschlands Post im Weltluftverkehr
in: Die Weltgeltung der deutschen Luftfahrt, herausgegeben von Ernst Schultze/H. Orlovius (Strömungen der Weltluftfahrt, 4. Band), 1938, S. 13 - 22

Verploeg, E.A.G. — The Road towards a European Common Air Market, Utrecht 1963

Wagner, W.J. — International Air Transportation as affected by State Sovereignty
Bruxelles 1970

Wassenbergh, H.A. — Aspects of Air Law and Civil Air Policy in the Seventies
The Haque 1970

Wassenbergh, H.A. — Post-War International Civil Aviation Policy and Law of the Air
The Hague 1962, 2nd revised edition

Wegerdt, A. — Deutsche Luftfahrtgesetze,
Textausgabe, Essen, München, Hamburg 1952

Wegerdt, A. — Deutschland und das internationale Luftrecht
in: Die Weltgeltung der deutschen Luftfahrt, herausgegeben von Ernst Schultze/H. Orlovius (Strömungen der Weltluftfahrt, 4. Band), 1938, S. 108 - 114, Stuttgart 1938

Wegerdt, A. — Deutschland und das Pariser Luftverkehrsabkommen vom 13. 10. 1919
Zeitschrift für das gesamte Luftrecht 1928, Band II, S. 25 ff

Wegerdt, A. — Die internationale Regelung der Luftfahrt in: Archiv für Luftrecht 1933, III. Band, S. 1 - 19

Wegerdt, A. — Die materiell- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen des gegenwärtigen Luftverkehrs im deutschen Bundesgebiet ZLR 1952, S. 10 - 28

Wegerdt, A. — Tagungsberichte
A) Internationale Tagungen auf dem Gebiet des Luftrechts, S. 326 - 338
B) Nationale Tagungen auf dem Gebiet des Luftrechts, S. 339 - 348
in: ZLR 1953, S. 326 - 348

Wegerdt, A. — Vom Wesen und Wandel der bilateralen Luftverkehrsabkommen
in: Studi in Onore di Antonio Ambrosini S. 167 - 180, Mailand 1957

oh. Verfasser — Weltposthandbuch, Verträge des Weltpostvereins, Tokio 1969
herausgegeben und bearbeitet vom Bundesministerium für Post- und Fernmeldewesen, 1971

Willeke, Rainer — Wirtschaftliche Gestaltungstendenzen des modernen Luftverkehrs
in: DVwG, B 2, Kurs II, 1968, S. 1 - 15

Wheatcroft, S. — The Economics of European Air Transport Manchester University Press 1956

Wockenfoth, K. — Die Angleichung des Zollrechts
in: Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration, Köln 1969, S. 226 - 236

Wolf, Gerd — Die Entwicklung des Weltluftverkehrs nach dem zweiten Weltkrieg
Kieler Studien, Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft der Universität Kiel, herausgegeben von Prof. Dr. E. Schneider, Band 83, Tübingen 1967

Wolff, Hans Julius — Verwaltungsrecht Band II, 3. Auflage, München 1970

oh. Verfasser — Yearbook of Air and Space Law, 1965
Editor-in-chief René H. Mankiewicz, McGill University Press 1967

Zitelmann, E. — Die Rechtsfragen der Luftfahrt (Vortrag) in der Eröffnungssitzung des 3. internationalen Kongresses für Luftrecht zu München und Leipzig 1914

Zitelmann, E. Luftschiffahrtsrecht
Aus der Zeitschrift für internationales Privat- und Öffentliches Recht
Leipzig 1910

oh. Verfasser Zoll- und Steuergesetze in Südeuropa
in: Aerokurier 8/72, S. 59

Abkürzungsverzeichnis

Art.	=	Artikel
BMV	=	Bundesminister für Verkehr
CAB	=	Civil Aviation Board
DLH	=	Deutsche Lufthansa AG
Doc	=	Document
Diss.	=	Dissertation
DVwG	=	Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V.
ECAC	=	European Civil Aviation Conference
IATA	=	International Air Transport Association
ICAO	=	International Civil Aviation Organization
ITA	=	Institut du Transport Aérien, Paris
WiCo	=	Wirtschafts-Correspondent
ZLR	=	Zeitschrift für Luftrecht seit 1960 umbenannt in
ZLW	=	Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen

Tabellarischer Lebenslauf

Geburtstag:	31.3.1948
Geburtsort:	Kassel
Schulbildung:	Einschulung in die Volksschule Kassel-Oberzwehren Ostern 1955; Mittelschule 1959 - 1961; Musisches Gymnasium 1961 - 1967; Reifeprüfung: Sommer 1967
Studium:	Jurastudium in Marburg und Göttingen WS 67/68 bis WS 71/72; Betriebswirtschaft in Göttingen WS 71/72 und SS 72
Beruf:	Referendarausbildung in Braunschweig seit 1. 11. 1972 Pflichtwahlstation im BMV, Bonn Assessorenexamen in Hannover am 6.2.1976
Familie:	Verheiratet seit 27.11.1972
Adresse:	3500 Kassel Brückenhofstraße 46

S O L O - D R U C K
Kleinoffsetdruck
Alte Straße 3
6368 Bad Vilbel
Tel.: 06193/64914